

# 市县国土空间发展战略定位专题研究

## 技术指南

(试行)

湖南省自然资源厅

二〇一九年四月

# 目 录

<b>1.总则</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 研究目的</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 适用范围</b> .....	<b>1</b>
<b>1.3 总体要求</b> .....	<b>1</b>
<b>1.4 基本概念</b> .....	<b>2</b>
<b>1.5 基本原则</b> .....	<b>2</b>
<b>2.技术框架</b> .....	<b>3</b>
<b>2.1 研究路径</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2 研究方法</b> .....	<b>3</b>
<b>3.专题研究的主要内容</b> .....	<b>4</b>
<b>3.1 时代视角（宏观形势及时代要求）</b> .....	<b>4</b>
<b>3.2 本体视角（现状格局及特征）</b> .....	<b>5</b>
<b>3.3 时间视角（发展历程及未来趋势）</b> .....	<b>8</b>
<b>3.4 区域视角（更大范围的区域分析）</b> .....	<b>9</b>
<b>3.5 发展条件综合研判</b> .....	<b>10</b>
<b>3.6 研究结论</b> .....	<b>10</b>
<b>4.附则</b> .....	<b>11</b>

<b>附录 .....</b>	<b>12</b>
<b>附录 1.市县国土空间发展战略定位专题研究参考提纲.....</b>	<b>12</b>

# **1.总则**

## **1.1 研究目的**

为深入贯彻落实习近平总书记重要思想和党的十九大、十九大二中、三中全会精神以及省委省政府战略部署，围绕“一带一部”战略定位的要求，进一步加强市县国土空间发展战略定位研究的科学性和规范性，科学指导市县国土空间总体规划编制发展战略专题研究，根据中共中央国务院、省委省政府相关要求，结合湖南省实际情况，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市县国土空间发展战略定位研究及相关工作，规划研究的范围与期限应与国土空间总体规划保持一致。特定区域（如长株潭城市群、洞庭湖生态经济区）的发展战略研究可参照本指南。

## **1.3 总体要求**

各市县应在资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价的基础上，结合现有各类规划实施的评估，依据“两个一百年”发展目标、国家和省域宏观长远发展战略要求、省级国土空间规划等上位规划，结合自身发展条件和趋势，深入研究本市县在区域中的地位、作用和核心竞争力，合理确定

国土空间发展战略定位。

国土空间发展战略定位应体现市县在区域中的地位与作用，应体现市县最主要的职能，应突出区域的核心竞争力和区域特色。

## **1.4 基本概念**

国土空间发展战略定位是市县国土空间在区域范围内的生态保护、农业发展与城镇发展中所处的地位和核心职能，以及未来保护与发展的主要目标。

## **1.5 基本原则**

科学性原则。国土空间发展战略定位必须以客观事实为依据，结合大数据分析方法，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。

时代性原则。国土空间发展战略定位应体现时代最显著的特征，以五大发展理念为指导，响应人民对美好生活需要，顺应区域发展规律演进的时代趋势。

特色性原则。国土空间发展战略定位应因地制宜，突出区域特色，通过分析区域的主要职能，凸显某个区域区别于其它区域的本质差别，创造个性化的区域形象。

综合性原则。国土空间发展战略定位应当综合考虑区域

发展各因素及其相互关系，从中选出最具代表性的职能。

全域性原则。国土空间发展战略定位应综合考虑城镇空间、农业空间、生态空间的定位，对自然保护区、风景名胜区、重要农业生产基地等具备特殊生态资源、农业资源的地区应着重加强对生态空间、农业空间发展战略定位的研究。

## **2.技术框架**

### **2.1 研究路径**

国土空间发展战略定位主要从四个方面进行分析，包括时代视角（宏观形势和时代要求）、本体视角（市县本身发展条件、核心竞争力及地方主要发展诉求）、时间视角（历史演变与历史地位及未来趋势分析）和区域视角（更大范围的区域分析），全面系统的分析市县在时间与空间发展的脉络及趋势，找准自身的特色与优势，总结发展面临的主要机遇与挑战，综合提出国土空间发展战略定位。

### **2.2 研究方法**

国土空间发展战略定位研究鼓励采用新方法、新技术手段，研究方法主包括定性研究和定量研究。

（1）定性研究。包括现场调查、专家座谈、公众参与、文献查阅等方式。

(2) 定量研究。可以根据各类区域发展职能的要求，利用各类分析模型进行定量分析，同时还可以采用各类大数据分析方法，进行定量分析。

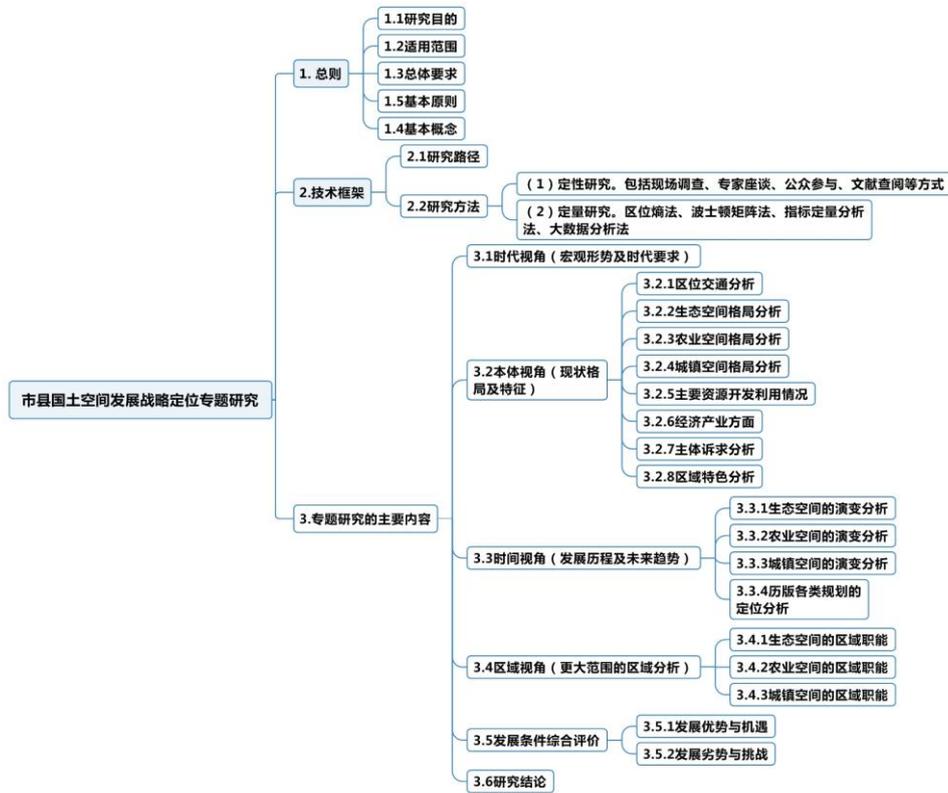


图 2-1: 战略定位研究框架图

## 3. 专题研究的主要内容

### 3.1 时代视角 (宏观形势及时代要求)

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，探索市县国土空间发展的时代趋势和新要求。

国家重大战略部署应重点分析生态文明建设、粤港澳大

湾区、中部崛起、长江经济带、一带一路等国家战略对本级国土空间发展战略的要求及落实的方向。省级战略围绕创新引领、开放崛起的总体战略，围绕省级相关重大战略部署对本级国土空间发展的要求进行落实。

重大政策的分析与落实。结合国家、省市出台的政策进行解读分析，明确主要着力点及落实要求。

地级市（州）国土空间发展战略定位应重点分析国家及省级重大战略部署情况对本级国土空间发展的战略要求，县级国土空间发展战略定位应重点分析省级及市州主要战略部署，以及上一级国土空间发展战略对本级的要求。

### **3.2 本体视角（现状格局及特征）**

分析市县生态空间、农业空间及城镇空间的总体格局，分析市县所处的发展阶段、发展动力和发展趋势，梳理核心优势资源，分析评估市县自身发展条件及特征，分析市县本体对国土空间发展战略的主要诉求。

#### **3.2.1 区位交通分析**

分析市县的自然地理及交通区位，明确各类区域交通方式，涵盖公路、铁路、航空、港口等方面，包括高速公路通车里程；铁路、高速公路数量；不同交通运输方式的客货运量、客货周转量；快捷交通方式对外联系的主要情况；火车站、机场、港口、运输场站的数量；码头及航道等级等指标

分析。在更大范围内综合分析建立区域综合交通枢纽的可能性与可行性。

### 3.2.2 生态空间格局分析

分析国土空间自然地理环境现状概况，明确山水林田湖草生命共同体组成的生态空间的整体格局。明确主要生态资源的总体情况，包括山脉的分布及走向、重要的河流、湖泊、湿地的数量及分布、地下水资源状况、重要的林地的分布，各类风景名胜区、地质公园、自然保护区、森林公园等情况，分析生态资源的核心优势与环境约束条件。

### 3.2.3 农业空间格局分析

分析农业空间整体格局，永久基本农田及耕地的数量、分布，主要农业空间利用情况和空间布局，重点分析各类重要的农产品生产基地，结合农业发展规划研究区域未来农业发展的主要方向。

### 3.2.4 城镇空间格局分析

分析人口与城镇化情况，区域人口的总量与分布，近五年人口发展变化情况，城镇化水平及城镇化所处的阶段，区域城镇情况，包括城镇数量、规模等级及空间分布，研究城镇空间总体格局。

### 3.2.5 主要资源开发利用情况

分析区域主要资源情况，梳理核心优势资源，挖掘区域主要资源发展潜力。分析市县域能源矿产资源现状情况，主

要资源开发利用程度及其在区域中的地位与作用。

分析各类历史文化资源，包括各级历史文化名城名镇名村、传统村落、历史街区、文物保护单位、非物质文化遗产、民俗、传说等，寻找其在区域内的特色文化要素，为空间名片的打造、特色定位提供支撑。

### 3.2.6 经济产业方面

分析市县经济产业发展情况，分析经济总量、发展速度、近五年三次产业结构变动情况、现状主导产业及分布、规模以上企业数量及分布等情况，判定市县产业发展阶段及特征，确定市县发展的主导产业、战略性新兴产业，明确应重点推进的产业集群和产业链。突出具有一定区域影响力的主导产业及符合本地资源禀赋的战略新兴产业。

### 3.2.7 主体诉求分析

统筹考虑不同主体对国土空间发展战略定位的诉求。明确地方政府发展诉求，同时可通过征求公众意见等方式，获取公众对国土空间发展战略定位的诉求；部分旅游城市还应考虑游客等特殊主体的需求。

### 3.2.8 区域特色分析

重点提炼国土空间核心特色要素，包括山水格局、特色农业、历史文化、民族特色、产业特色等，总结提炼具有地方特色和有一定区域影响力的要素，作为空间职能的一部分。

### **3.3 时间视角（发展历程及未来趋势）**

#### **3.3.1 生态空间的演变分析**

分析市县生态空间历史演变的规律，明确生态空间范围及生态职能变化情况，预测未来生态空间及生态职能变化的方向，为战略定位提供依据。

#### **3.3.2 农业空间的演变分析**

分析市县农业空间历史演变的规律，明确农业空间范围及职能变化情况，重点分析各类农产品生产基地的变化情况，预测未来农业空间及主要职能变化的方向，为战略定位提供依据。

#### **3.3.3 城镇空间的演变分析**

深入分析城镇空间历史演变规律，分析城镇空间结构及布局的变化情况，通过对城镇发展历史沿革的梳理，分析城镇历史地位及历史职能的变化情况，包括政治、经济、文化、交通、产业等方面的演变，预测城镇未来主要发展方向和发展潜力，确定城镇发展的主要职能。

#### **3.3.4 历版各类规划的定位分析**

深入分析历版各类相关规划中的战略定位，研究战略定位在不同阶段的变化情况，分析变化的主要原因，明确未来战略定位的主要方向，为国土空间战略定位提供方向选择。

### 3.4 区域视角（更大范围的区域分析）

国土空间发展战略定位需要在更大的区域范围内审视市县国土空间所承担的各类区域职能。根据各类空间分析的需要，结合区域自身影响力确定分析区域的范围，可选择的范围包括国际、国内、省际、省内、重要的功能区域，如城市群、重要的生态功能区、农业功能区等。

#### 3.4.1 生态空间的区域职能

确定市县国土空间所处的大区域范围的生态主导功能，明确市县在此范围内所承担的生态职能与地位，分析市县域生态空间所提供的生态产品与生态服务在大区域范围的影响力，以此来确定市县国土空间的生态职能。

#### 3.4.2 农业空间的区域职能

确定市县国土空间所处的大区域范围的农业空间主导功能，重点分析市县域农业空间中各类农产品生产基地的区域职能与地位，以及在此范围内的区域影响力。

#### 3.4.3 城镇空间的区域职能

客观科学分析城镇空间内各城镇在大区域范围的职能、地位与等级，尤其是市县域范围内等级最高的城市在区域范围内的影响力，通过与市县域周边其它城镇的比较，包括 GDP 指标、人均收入、财政收入、固定资产投资、主导产业、消费水平等指标分析，得出其在区域中的排名、地位和等级。区域影响力较强的城市，还应关注其国际国内影响力或对外开放

程度、创业与创新环境，主要包括研发资金投入、科技人才比重、专利申请数量等指标分析。同时梳理周边主要城镇的主要职能，确定本区域城镇具有竞争优势的职能或特色，实现差异化的职能，为城镇空间的战略定位提供依据。

### **3.5 发展条件综合研判**

结合前文分析对发展条件进行梳理，综合研判市县发展条件。

(1) 发展优势与机遇。通过前文分析得出市县在区位、生态、文化、产业等方面的主要特色、优势及核心竞争力，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得出市县发展面临的机遇。

(2) 发展劣势与挑战。明确区域发展存在的问题、主要制约因素与短板以及在未来发展中可能面临的挑战。

### **3.6 研究结论**

在综合考虑各方主体诉求的基础上，明确国土空间发展战略定位及主要区域职能。核心结论的表述形式可采用战略总体定位和分项功能定位。根据战略定位需要，可将反应战略定位的核心指标纳入相关结论。

在国土空间发展战略定位的基础上提出相应的发展战略和保障措施。发展战略主要是战略定准的具体落实，保障

措施要有针对性和可操作性，从组织、技术、资金、体制机制、重大行动计划等。

#### **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.市县国土空间发展战略定位专题研究参考提纲**

1. 时代视角（宏观形势及时代要求）
2. 本体视角（现状格局及特征）
  - 2.1 区位交通分析
  - 2.2 生态空间格局分析
  - 2.3 农业空间格局分析
  - 2.4 城镇空间格局分析
  - 2.5 主要资源开发利用情况
  - 2.6 经济产业方面
  - 2.7 主体诉求分析
  - 2.8 区域特色分析
3. 时间视角（发展历程及未来趋势）
  - 3.1 生态空间的演变分析
  - 3.2 农业空间的演变分析
  - 3.3 城镇空间的演变分析
  - 3.4 历版各类规划的定位分析
4. 空间视角（更大范围的区域分析）
  - 4.1 生态空间的区域职能
  - 4.2 农业空间的区域职能

#### 4.3 城镇空间的区域职能

### 5. 综合评价

#### 5.1 发展优势与机遇

#### 5.2 发展劣势与挑战

#### 5.3 综合评价

### 6 研究结论

#### 6.1 战略定位

#### 6.2 区域职能

#### 6.3 发展战略

#### 6.4 保障措施

注：国土空间发展战略定位分析的具体内容（主要指三级提纲）、顺序可结合城市实际，进行适当调整和增减，以适应不同特色城市的具体需求。