

# 国土空间总体规划中的城市性质、发展目标及战略理论溯源与分析方法

□ 朱雷洲, 黄亚平, 谢来荣, 杨文龙, 唐永伟

**[摘要]** 科学、合理地确定城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略是市县级国土空间总体规划编制的重要工作, 但当前国土空间总体规划编制仍存在三者的概念缺项、混淆和套用等现象。文章通过梳理相关法律法规、标准规范及规划编制指南, 发现城市性质源于城乡规划, 体现国土空间总体规划依旧需延续对城市发展方向的战略引领; 目标在当前语境下特指国土空间发展目标, 其来源可追溯至土地利用总体规划、城市总体规划及主体功能区规划, 是三者目标层面的有机融合; 战略是土地利用总体规划、城市总体规划及主体功能区规划的必要性内容, 在国土空间规划背景下的国土空间开发保护战略更是对三者的延伸和发展。基于此, 文章提出在“阶段特征—关联网络—区域战略影响”综合评判基础上的“性质—目标—战略”主线传导分析框架, 认为对于城市性质, 应厘清概念, 明确维度; 对于国土空间发展目标, 应在城市性质的框架下聚焦空间, 对应时间; 对于国土空间开发保护战略, 应在城市性质和国土空间发展目标的引领下, 从国土空间开发和保护两个维度提出战略措施。在此基础上, 文章结合湖北省随州国土空间总体规划实践, 探索随州的城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略, 以期为市县级国土空间总体规划编制提供理论指导及实践参考。

**[关键词]** 国土空间总体规划; 城市性质; 国土空间发展目标; 国土空间开发保护战略

**[文章编号]** 1006-0022(2022)10-0080-08 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 朱雷洲, 黄亚平, 谢来荣, 等. 国土空间总体规划中的城市性质、发展目标及战略理论溯源与分析方法[J]. 规划师, 2022(10): 80-87.

Theory Sources and Analysis of Urban Nature, Vision, and Strategy in Territorial Space Master Plan/Zhu Leizhou, Huang Yaping, Xie Lairong, Yang Wenlong, Tang Yongwei

**[Abstract]** The specification of urban nature, vision, and strategy is important in territorial space master plan at city and county level, yet there are problems of confusion and substitution of the definitions in practice. With a review of relevant laws, regulations, and guidelines, the paper finds that urban nature is a strategic guidance and it originates in urban master plan; urban vision refers to territorial space development vision that integrates visions from land use plan, urban master plan, and major functional zoning; urban strategy in territorial space preservation and development is an extension of strategies in land use plan, urban master plan, and major functional zoning. Based on a comprehensive evaluation of stage characters, related networks, and regional strategies, the paper proposes an analysis framework of nature, vision, and strategy of a city: nature shall clarify concepts and dimensions, vision shall focus on spaces with time, strategy shall include preservation and development. With Suizhou city as an example, the paper studies its nature, vision, and strategy, and provides a reference for territorial space master plan of at city and county level.

**[Key words]** Territorial space master plan, Urban nature, Territorial space development vision, Preservation and development strategies of territorial space

## 0 引言

2019年5月发布的《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》(以下简称《若

干意见》)提出将原有的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间性规划融合为国土空间规划,并随之明确了新时代背景下“五级三类四体系”的国土空间规划体系框架<sup>[1]</sup>。为指导全国市级国土空间总体

**[基金项目]** 国家自然科学基金项目(51978299、41901390)、湖北省自然科学基金项目(2021CFB012)

**[作者简介]** 朱雷洲, 华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心博士研究生。

黄亚平, 华中科技大学建筑与城市规划学院院长、教授、博士生导师。

谢来荣, 注册城乡规划师, 武汉华中科大建筑规划设计研究院有限公司空间规划所总工程师。

杨文龙, 通讯作者, 工程师, 武汉光谷中华科技园投资有限公司总经理。

唐永伟, 华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心博士研究生。

规划的编制,2020年9月由自然资源部组织编制的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《市级指南》)正式出炉,由于市级和县级国土空间总体规划的编制内容比较类似,且之后并未出台所谓的“县级指南”,当前《市级指南》一般被用作全国各地市县级国土空间总体规划编制的主要参考依据。

为贯彻落实《若干意见》的要求,全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作,2019年6月自然资源部发布了《关于全面开展国土空间规划工作的通知》(以下简称《工作通知》),提出按照“管什么就批什么”的原则,对于省级和市县级国土空间规划的审查,侧重控制性审查,重点审查目标、定位等内容;在《市级指南》规定的主要编制内容中,第一条就要求确定城市性质和国土空间发展目标,提出国土空间开发保护战略。由此可见,科学、合理地确定城市性质、国土空间发展目标和国土空间开发保护战略不仅是市县级国土空间总体规划编制的重要内容,还是规划审批的重要内容。

结合多地国土空间总体规划编制实践,以及当前已进行公示的各地市县级国土空间总体规划文件,发现当前市县级国土空间总体规划编制中对城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略仍存在概念缺项、混淆、套用等现象。当前正处于市县级国土空间总体规划编制的重要时期,对于城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略这类方向性问题的探讨具有重要的理论意义和现实意义。

## 1 概念溯源及作用解析

### 1.1 城市性质:源于城乡规划,体现对城市发展的战略引领

在汉语词典中,“性质”的意思是事物本身所具有的、区别于其他事物的特征。梳理相关文献可以发现,关于城

市性质方面的研究仍不是很多,其理论及方法研究主要集中在城市地理学和城市经济学领域,且大多是20世纪90年代和2000年初的研究成果,这与《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》)开始实施的时间高度吻合。在此时期,诸多学者结合城市规划的特点提出对城市性质作用的理解,并对城市性质的内涵进行解析。在作用方面,学者普遍认为城市性质的作用主要包括为城市总体规划提供科学依据、确定合理规模、明确规划范围内的重点发展项目及提高土地利用效率等<sup>[2-4]</sup>。在内涵方面,当前学界对城市性质的理解主要分为广义和狭义两种,广义的城市性质包括城市的主要职能及其发展方向,以及城市在国家或地区政治、经济、文化生活中所处的地位与发挥的作用及其发展方向<sup>[3-4]</sup>;狭义的城市性质,即反映一个城市最本质特征的主要职能<sup>[4]</sup>。

众多官方网站陆续发布了市县级国土空间总体规划并进行征求意见,说明市县级国土空间总体规划编制已到了关键时期。国土空间规划是对原有空间性规划的有机融合,传统城乡规划虽然在规划管控等多方面饱受诟病,但是在战略引领方面无疑对近几十年我国高速城镇化建设起到了重要作用<sup>[5]</sup>。城市性质虽能传递原有城乡规划战略引领的重要内容,但在当前也存在质疑声音,包括国土空间全域全要素规划背景下,偏向于发展规划的“城市性质”的提法是不是适用于新的规划体系<sup>[5]</sup>。本文认为,一方面,发展规划虽然是统领性规划,但是普遍以5年为限,而国土空间总体规划普遍以15~20年为限,5年的发展规划要想统领15~20年的国土空间总体规划,需要在战略引领方面加以衔接,城市性质无疑是一个重要的纽带;另一方面,在市县层面,地方政府的一个重要工作仍是聚焦城市发展,而一个科学、合理的城市性质(定位)能为当地指明发展方向,并凝聚共识落实国土空

间规划。

《市级指南》中对城市性质的提法主要来源于传统城乡规划。1989年通过的《城市规划法》第19条明确规定“城市总体规划应包括城市的性质”,虽然2007年通过的《中华人民共和国城乡规划法》中并没有具体说明城市总体规划的具体内容,但是2005年通过的《城市规划编制办法》明确指出了“总体规划纲要应当包括……,分析城市职能,提出城市性质和发展目标……”。可见,在传统城乡规划体系下的城市总体规划,强调了对城市性质的分析及确定工作是必要的,并且在传统的三类空间性规划中也只有城乡规划有此要求。

有学者判断,实践证明凡是对城市性质确定比较合理者,其城市总体规划的方向明确,城市结构比较合理,城市用地矛盾较少<sup>[1]</sup>。由此可见,虽然《市级指南》仅提出了原则性、导向性要求,地方在具体操作时可结合实际情况而不必完全遵循,但是相对于其他庞杂的编制内容,科学、合理地确定城市性质无疑对整体方向的把控具有重要意义。

### 1.2 国土空间发展目标:融合城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划的目标体系,凝聚国土空间规划共识

规划是对未来整体性、长期性、基本性问题的思考和考量,目标即想要达到的境地或标准,因此无论是发展规划还是空间性规划,规划目标的设立往往是必不可少的环节。《市级指南》中明确要求确定国土空间发展目标,追根溯源可以发现,2005年通过的《城市规划编制办法》中提出要分析城市职能,提出城市性质和发展目标;2009年发布的《土地利用总体规划编制审查办法》中明确提出土地利用总体规划的编制内容包括确定“土地利用……目标”等,2017年新发布的《土地利用总体规划管理办法》中也保留相同表述;除此之外,2010年

发布的《全国主体功能区规划》中也有专门的战略目标章节，提出规划的主要目标包括空间格局更加清晰、空间结构得到优化、空间利用效率提高等。

通过上述梳理可以发现，《市级指南》中对国土空间发展目标的表述更像是对三者目标层面的有机融合。这一点首先从概念内涵上分析，“国土空间发展目标”的提法是在规划体系中首次出现的，其侧重点在于凸显国土空间领域的发展目标，比传统城乡规划体系下城市总体规划的发展目标更具针对性，相较于土地利用总体规划中的土地利用目标，很明显增加了“空间”及“发展”的含义。其次从各自目标指标体系来看，《市级指南》明确指标体系包含空间底线、空间结构与效率及空间品质3个指标项，并分别包含生态保护红线面积、耕地保有量、建设用地总面积、常住人口规模、常住人口城镇化率、社区公共服务设施步行15分钟覆盖率等子指标，其指标项表述与《全国主体功能区规划》中的空间开发格局、空间结构、空间利用效率等目标相吻合，只是增加了城市层面对于城市品质塑造的相关指标；相对于《土地利用总体规划管理办法》中的耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模等指标，《市级指南》不仅增加了城

市品质的相关指标，还增加了与空间结构效率相关的要求；相对于城市总体规划，由于没有相关国家级政策文件对目标指标提出明确的规定，通过分析某市2012年版的城市总体规划目标指标体系发现，其目标指标体系主要包括经济发展、人口与城镇发展、社会发展及生态设施建设等发展目标指标项，其内涵明显更偏向城市发展综合性指标，国土空间发展目标相对而言更加聚焦国土空间领域。

综上所述，《市级指南》中对国土空间发展目标的表述是对原有主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划在目标层面的融合，不仅保留了城市总体规划中作为承载政府意图、公众共识和技术纲领综合载体的城市发展目标内容<sup>[6]</sup>，还延续了土地利用总体规划中对于土地用途管制和土地资源保护的内容，并且融合了主体功能区规划中对于空间结构和效率的内涵（表1）。

### 1.3 国土空间开发保护战略：延伸城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划的战略内容，凸显行动路径

战略指从全局考虑谋划实现全局目标的规划，如果将城市性质和国土空间

发展目标视为美好愿景的话，那么战略则为实现这一愿景的现实途径<sup>[6]</sup>。《市级指南》中明确提出国土空间开发保护战略，即在城市性质的主导框架下，通过国土空间开发保护战略的实施确保达到国土空间发展目标。2005年通过的《城市规划编制办法》中多次提到编制城市总体规划时要分析研究发展战略，这不仅包括城市发展战略，还包括市域城乡统筹的发展战略；2009年发布的《土地利用总体规划编制审查办法》及2017年新发布的《土地利用总体规划管理办法》中都明确提出土地利用总体规划编制内容包括确定土地利用战略；除此之外，2010年发布的《全国主体功能区规划》提出战略任务为构建城市化、农业、生态安全三大战略格局。因此，可以认为提出相应的战略实施路径是传统空间性规划领域的共识，只是由于目标体系的侧重不同，在战略的选择上具有明显的差异性。

在传统城市总体规划中，由于其发展目标往往具有综合属性，且多强调城市及区域发展，缺乏对于全域全要素的关注，其战略内容类似于地方发展规划中的行动计划，一般内容较为全面<sup>[7]</sup>，如社会文化、经济产业、空间结构、城乡风貌、生态保护等方面的发展战略部署。相较于城市总体规划对于战略分析的全面性、综合性，土地利用总体规划的关注点更为聚焦，为实现土地用途管制和土地资源保护的目标，其战略往往聚焦于土地利用方面，如某市2006年版土地利用总体规划中提出耕地动态平衡战略、基本农田保护战略、统筹城乡建设用地发展战略、土地节约集约战略等。相较于城市总体规划中战略的综合发展性及土地利用总体规划中战略的土地（用途）管制性，可以明显发现主体功能区规划对战略的表述更具空间协调性。由于主体功能区规划只在全国及省级两个层面进行编制，其战略表述往往不具备很强的落地性。通过分析《全国主体功能

表1 目标指标体系一览

来源	指标项	层级	备注
《市级指南》	空间底线（生态保护红线面积、用水总量、永久基本农田保护面积、耕地保有量、建设用地总面积等）；空间结构与效率（常住人口规模、常住人口城镇化率、人均城镇建设用地面积等）；空间品质（公园绿地、广场步行5分钟覆盖率、社区公共服务设施步行15分钟覆盖率等）	市域+中心城区	—
《土地利用总体规划管理办法》	耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模、土地整治安排等	全域	侧重土地用途管制及土地资源保护
某市2012年版城市总体规划	经济发展（GDP增长率、人均GDP）；人口与城镇发展（城镇化水平）；社会发展（每万人科技人员数、每千人拥有医生数）；生态设施建设（城市污水集中处理率、单位GDP能耗、工业固体废物综合利用效率）	城市	侧重城市发展综合性指标
《全国主体功能区规划》	空间开发格局、空间结构、空间利用效率、区域发展协调性、可持续发展能力	全域	—

区规划》中关于战略的内容，发现其主要是对于城镇、生态、农业三类空间结构系统性的部署。

《市级指南》中提到市级国土空间总体规划是市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，国土空间开发保护战略则是这一纲领的具体行动计划。相较于城市总体规划的发展战略，国土空间开发保护战略不仅把对象拓展到全域全要素，且具体内容更加聚焦国土空间；相较于土地利用总体规划的土地利用战略，国土空间开发保护战略把研究的重点从土地二维平面转移到具有三维属性的国土空间领域，拓展了战略的广度和深度；相较于主体功能区规划，市级国土空间开发保护战略更是对上位主体功能区规划战略任务的深化及对主体功能区划的落实。

## 2 分析重点内容与方法

城市研究的第一科学问题是基本概念的正确性<sup>[6]</sup>，在厘清城市性质、国土空间发展目标、国土空间开发保护战略三者的理论溯源和相互关系后(图1)，如何在市县级国土空间总体规划编制过程中科学、合理地确定三者，成为重要的命题。在具体规划实践过程中城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略三者往往是作为一个专题进行分析，因为在《市级指南》中并没有表述如何分析，部分地区及规划编制单位根据具体需要出台了专门的技术指南来指导专题的研究。例如，湖南省自然资源厅为加强市县级国土空间发展战略定位研究的科学性和规范性，科学指导市县级国土空间总体规划编制中发展战略专题的研究，于2019年出台了专门的《市县国土空间发展战略定位专题研究技术指南(试行)》，提供了目标战略分析研究的技术框架及主要内容。除此之外，部分规划设计院为提高规划编制效率，也会制定相应专题研究的技术指南，以供院

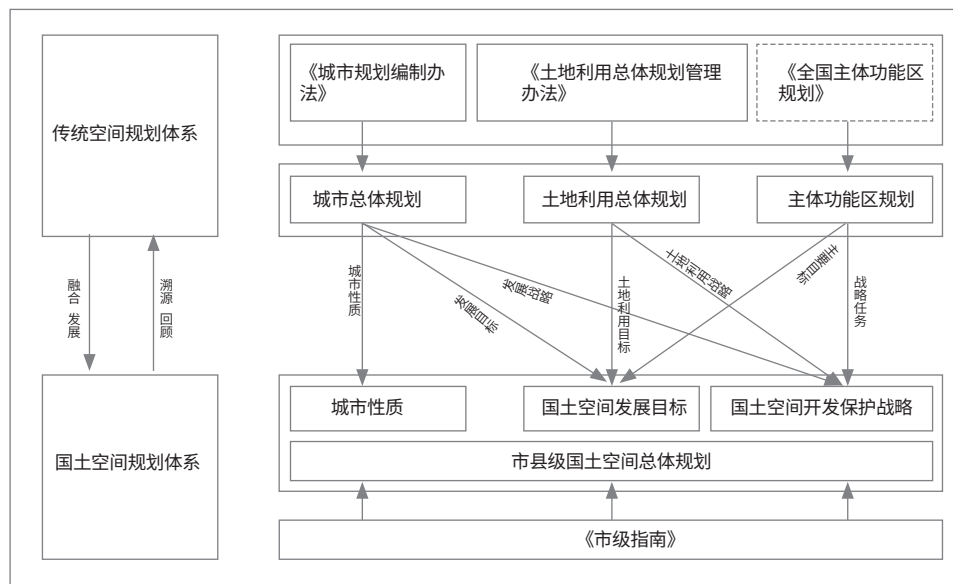


图1 城市性质、国土空间发展目标、国土空间开发保护战略理论溯源框架图

内参考，其中目标战略专题作为审查的重点内容，往往不可或缺。

### 2.1 分析内容

对于城市性质如何确定及分析方法，在20世纪90年代至21世纪初曾引发过较大的讨论。周一星等人提出首先要厘清城市职能、主要职能和城市性质的关系，在此基础上通过区域分析法、城市对比法和结构分析法等方法进行分析判断<sup>[3-4]</sup>；王淑华提出确定城市性质的方法主要包括定性分析方法、定量分析方法、区域对比分析方法及综合分析方法<sup>[2]</sup>；李怀提出确定城市性质的主要依据是城市的主要功能，根本方法是综合比较法<sup>[9]</sup>；龙绍双认为可以从量或规模、城市功能及国际关系和开放3个层面确定城市性质<sup>[10]</sup>。而对于国土空间发展目标、国土空间开发保护战略的研究，目前多是对提出的维度和内容进行分析与论述<sup>[11-14]</sup>。因此，本文提出城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略的确定要基于“阶段特征—关联网络—区域战略影响”的综合评判，并在此基础上形成“性质—目标—战略”主线传导分析框架。

#### 2.1.1 城市发展阶段与特征分析

城市性质一方面应具备质的相对稳

定性，不能随意改变；另一方面也不应该是一成不变的，应具备时空属性<sup>[1]</sup>。因此，对于城市的现状特征与发展阶段的判识，有助于更清楚地了解这座城市当前的特色及其在时间维度的阶段属性。对城市发展阶段与特征的分析主要可以从人口及城镇化发展特征、经济及产业发展特征、城乡建设及国土空间格局特征、城市总体发展水平及发展阶段判识4个方面展开，通过对人口、经济、土地等统计数据的定量分析，以及空间格局和发展水平的定性判断，可以对城市产生充足的理性认知，从而为国土空间发展目标及国土空间开发保护战略的分析做铺垫。

#### 2.1.2 城市与区域关联格局分析

城市的发展早已不再局限于城市内部，而应着眼于城市群、都市圈等区域性地域，参与区域合作，因此形成具备更强竞争力的协同体成为当下城市发展的共识<sup>[15]</sup>。当下由于大数据等新技术、新方法的应用，对于城市与区域关联格局，可以从区域总体发展水平、区域产业关联格局、区域功能关联网络三方面展开分析。对于区域总体发展水平，可以通过分析城市所处各个圈层内其他城市的GDP等统计数据进行判识，了解该

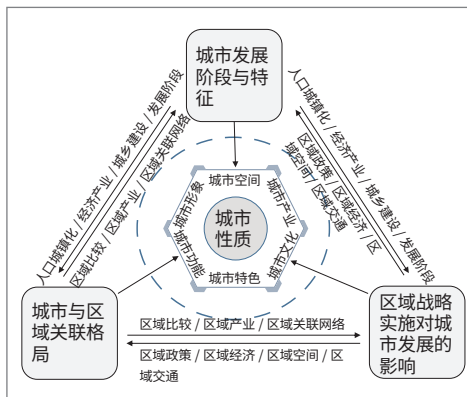


图2 城市性质分析模式图

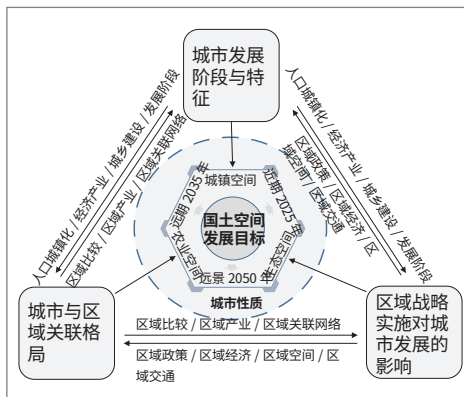


图3 国土空间发展目标分析模式图

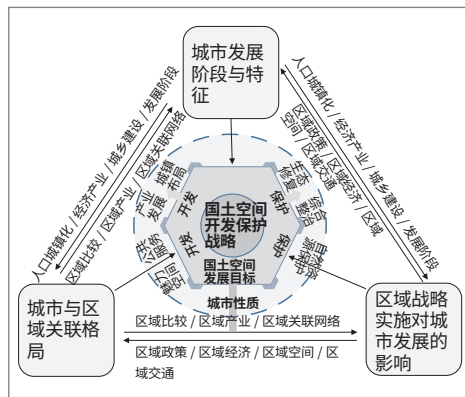


图4 国土空间开发保护战略分析模式图

表2 城市性质一览 (部分)

名称	城市性质					
	城市空间	城市产业	城市文化	城市特色	城市功能	城市形象
《广州市国土空间总体规划(2020—2035年)》(公示版)	粤港澳大湾区区域发展核心引擎、国家中心城市	国际商贸中心	国家历史文化名城	科技教育文化中心	广东省省会、综合性门户城市、综合交通枢纽	国际大都市
《朔州市国土空间总体规划(2021—2035年)》(征求意见稿)	—	全国资源型城市低碳转型示范基地	右玉精神转化示范区	京津冀生态涵养区与休闲避暑旅游胜地	—	山西省生态宜居幸福城市
《醴陵市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	长株潭都市圈次中心城市、湘赣边区域性中心城市	国际陶瓷之都	—	—	—	绿色生态宜居宜游示范城市
《惠州市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	粤港澳大湾区重要节点城市	世界级绿色石化能源产业基地；珠江东岸先进制造业产业集群重要城市	国家历史文化名城	—	—	—
《杭州市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	长江三角洲区域中心城市、国家中心城市	全国数字经济第一城	国家历史文化名城	国际文化旅游休闲中心、国家综合性科学中心	浙江省省会	世界一流的社会主义现代化国际大都市
《西宁市国土空间总体规划(2021—2035)》(征求意见稿)	国家区域性中心城市	—	—	世界级高原文化旅游名城	青海省省会	—

城市在各个圈层的整体位次；对于区域产业关联格局，可以通过分析城市主导产业区位熵及特色优势产业集群，判断该城市的主导产业是否在区域环境中具备竞争力，以及其与周边城市形成产业集群的可能；对于区域功能关联网络，可以通过流数据、信息数据、企业关联数据等判识该城市与区域其他城市的联系是否密切，分析原因并探讨该城市如何融入区域的发展。

### 2.1.3 区域战略实施对城市发展的影响分析

区域战略的实施对于城市发展的重

要性不言而喻，特别是重大的区域战略很可能对城市的发展方向产生重大影响，进而影响对城市性质的判定，以及国土空间发展目标与国土空间开发保护战略的提出<sup>[16]</sup>。例如，随着千年大计——雄安新区的设立，其所在地区的城市性质、国土空间发展目标、国土空间开发保护战略也发生了巨大变化。综合来讲，区域战略分析主要可以分为区域政策导向、区域经济发展、区域空间格局、区域交通设施及区域生态保护5个方面。其中，区域政策导向直接影响该城市在区域中的定位，区域经济发展的指向会影响该

城市自身产业的发展方向，区域空间格局的构建使得城市自身的空间格局需要与之协调，区域交通设施的建设使得城市需要重塑对外的联通方式，区域生态保护的诉求落实到地方则需要共同维系整体生态格局。

## 2.2 关注重点

### 2.2.1 城市性质：厘清概念，明确维度

梳理当前已进行公示的17个市县级国土空间总体规划中关于城市性质的相关内容(截止到2021年8月1日)，发

表 3 国土空间发展目标一览 (部分)

名称	国土空间发展目标
《临汾市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	到 2025 年,走特色化省域副中心城市建设路线,以“生态+文化+枢纽”为重点,全面融入黄河金三角协同发展格局;到 2035 年,初步形成山西省特色化省域副中心城市,建成生态文明建设的典范城市;到 2050 年,全面建成山西省特色化省域副中心城市,生态文明建设达到更高水平
《哈尔滨市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	到 2025 年,生态管控、耕地保护扎实有效,哈尔滨都市圈格局初步构建;到 2035 年,生态屏障更加牢固,黑土地保护水平大幅提升,国土空间更加安全韧性,哈尔滨都市圈格局更加成熟;2050 年,综合竞争力更强,全域魅力格局更加彰显
《运城市国土空间总体规划(2020—2035)》(征求意见稿)	到 2025 年,市域国土空间开发和保护统筹协调明显改善,对外开放程度进一步提升,黄河金三角区域中心城市地位进一步增强;到 2035 年,建立健全市域国土空间开发和保护协调机制,建成区域对外开放门户,建成黄河金三角区域中心城市;到 2050 年,全面建成黄河流域(运城段)生态保护和高质量发展示范区,各项发展指标达到区域先进水平

资料来源:各地国土空间总体规划征求意见稿,部分有删减。

表 4 国土空间开发保护战略一览 (部分)

名称	国土空间开发保护战略
《深圳市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	强化核心引领与创新驱动,实现更高质量的协调发展;精准配置国土空间资源要素,实现更有效率的集约发展;构建优质均衡的公共服务体系,实现更加公平的和谐发展;保护与修复自然生态系统,实现更可持续的绿色发展;完善城市资源保障体系,实现更为安全的健康发展
《常州市国土空间规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	自然资源整体保护和合理利用;生态修复和国土综合整治;国土空间品质提升;城乡发展支撑体系完善
《杭州市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	坚持科学布局,打开“一核九星”的新空间;坚持绿色发展,打开“两山”转化的新空间;坚持内涵提升,打开集约高效的新空间;坚持保护优先,打开资源配置的新空间
《安吉县国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)	山环水镶嵌,即基于环绕的山体屏障和镶嵌全域的水系构建生态空间;区域产城联,即重点对接杭州都市区和产业平台,谋划产城联动发展;镇村星棋布,即优化镇村布局和农业空间,塑造特色城乡建设空间;魅力融绿间,即在魅力空间内,激发创新活力,培育生态型新经济

现主要存在三类问题:一是没有明确提出城市性质。在 17 个市县的国土空间总体规划公示稿中,只有 9 个规划明确提出城市性质。二是只谈目标(总体)定位,以其代替城市性质,或是既提性质又提定位。例如,《临汾市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)虽未明确城市性质的表述,但提出了城市定位为黄河流域绿色崛起示范城市、华夏文明根祖文化体验之都、山西省域副中心城市;《惠州市国土空间总体规划(2020—2035年)》(征求意见稿)中不仅提出惠州的城市性质为国家历史文化名城、粤

港澳大湾区重要节点城市等,还提出目标定位为珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区等,无疑有提法过多反而难以辨识之嫌。三是混淆城市职能和城市性质的概念。例如,《天台县国土空间总体规划(2021—2035年)》(征求意见稿)中并没有明确提出城市性质,但明确了区域职能为国家文化自信展示典范、“两山”理念创新实践标杆、长三角知名健康旅居地、杭台甬金走廊节点城市等,可见其区域职能表述有近似于城市性质的提法。

通过上文分析可以发现,一方面,

虽然目前对于确定城市性质的方法明显存在争议,但是城市性质的内涵基本可以概括为城市空间、城市产业、城市文化、城市特色、城市功能及城市形象等维度;另一方面,随着大数据的运用,新的技术方法也能够为城市性质提供新的研究视角(图 2,表 2)。

### 2.2.2 国土空间发展目标: 聚焦空间, 对应时间

当前关于“目标”的提法在行业内引起不少讨论,有学者认为国家发展改革委负责的发展规划会提城市的发展目标,为何国土空间总体规划也要叙述,这两者之间是否存在重复之嫌<sup>[17]</sup>。首先,结合上文可以明确的是,国土空间发展目标本身具备一个研究范围,即国土空间,这是发展规划所不具备的,发展规划所提的发展目标往往与传统城市总体规划的目标类似,具备大而全的特性,而国土空间规划体系下的国土空间发展目标应首先聚焦城镇、农业、生态三类空间的发展。其次,国土空间发展目标也是落实发展规划中社会经济等方面内容的重要体现,这也与《若干意见》中提出的发展规划是统领、空间规划是基础的定位不谋而合。

除此之外,《市级指南》明确提出市级国土空间总体规划是城市为实现“两个一百年”奋斗目标制定的空间发展蓝图和战略部署,并且规定本轮规划目标年为 2035 年,近期至 2025 年,远景展望至 2050 年。因此,在目标的具体表述上,一方面是与其时间跨度相对应,另一方面也应在对应时间节点设置相应发展目标,以形成前后对应的国土空间发展目标(图 3,表 3)。

### 2.2.3 国土空间开发保护战略: 侧重空间开发和保护领域

《市级指南》提出市级国土空间总体规划是市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导建设的行动纲领,并为实施国土空间用途管制提供基本依据。结合上文所述,国土空间总体规划的发展目

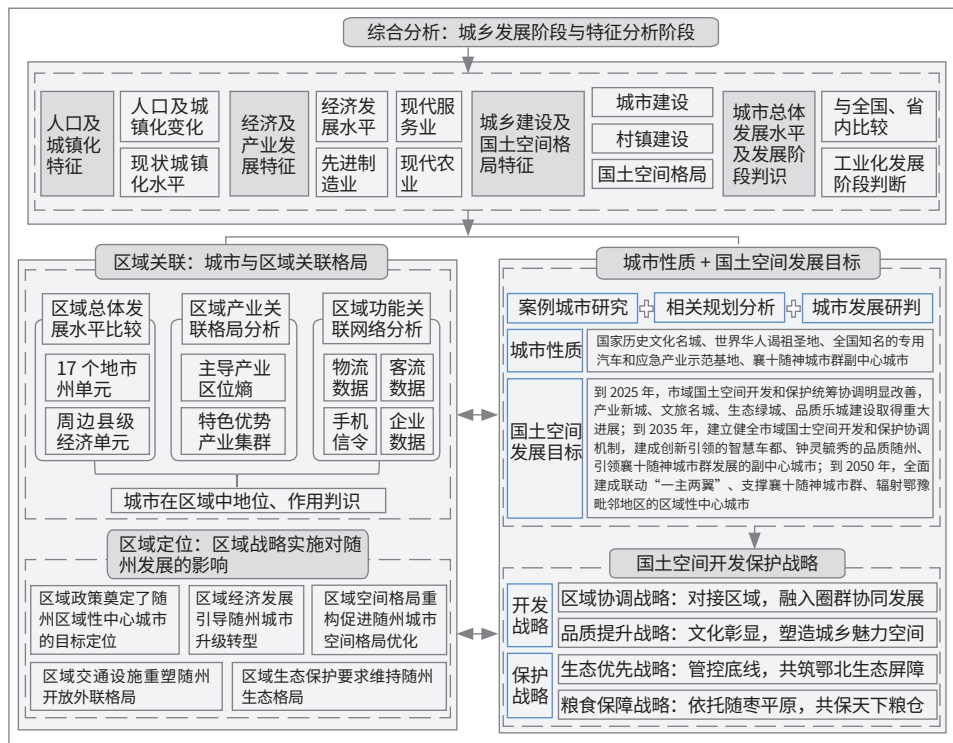


图5 随州城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略分析框架图

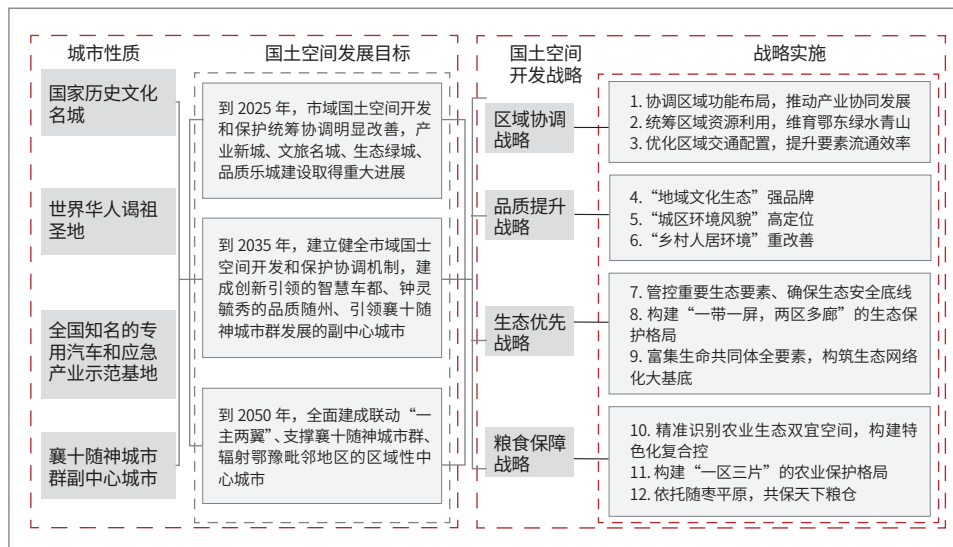


图6 随州城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略传导路径示意图

标应该聚焦国土空间领域，为实现目标而提出的战略部署必然也不应大而全，而是应该聚焦国土空间领域，主要侧重于国土空间开发和保护两大方面。其中，国土空间开发战略主要可以从城镇布局、产业发展、公共服务设施配置及魅力空间塑造等方面进行论述；国土空间保护战略则主要侧重于生态修复、国土综合整治、自然资源保护等方面（图4，表4）。

### 3 随州国土空间总体规划实践

随州位于湖北省北部，地处长江流域和淮河流域的交汇地带，东承中部地区中心城市武汉，西接省域副中心城市襄阳，北临河南省信阳，南达荆门，是襄十随神城市群的重要组成部分。市域国土面积为9 613.91 km<sup>2</sup>，约占全省面积的5%；2020年“七普”数据显示常住

人口为205万人，约占全省人口的3.5%。

### 3.1 城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略分析框架

在随州国土空间总体规划编制过程中，研究制定了以“阶段特征—关联网络—区域战略影响”为主体的分析框架，在此基础上确定城市性质及国土空间发展目标，并提出相应的国土空间开发保护战略（图5）。

在城市发展阶段与特征分析阶段，发现随州当前虽然城镇化水平逐年提高，但是整体常住人口外流趋势明显；主导产业为汽车机械及食品加工，其中汽车机械为主要支柱产业，与随州“专汽之都”的称号相对应；国土空间现状特征为“六山半水三分田”，且存在建设增量达到瓶颈、城市品质存在明显短板等问题；整体已进入城镇化中期及工业化中后期阶段，面临转型升级压力。

在城市与区域关联格局分析阶段，通过判断识别，发现与湖北省内及周边省际交界地市相比，随州整体发展水平还处于中下游，存在较大提升空间；通过对产业区位熵及汽车产业链的分析，发现随州汽车产业存在明显优势，且具备与其他城市形成高质量汽车产业集群的可能性；通过物流、客流、手机信令及企业关联等数据网络分析，发现当前随州在区域关联网络中处于次级节点地位，与武汉等核心城市联系密切。

在区域战略实施对随州发展的影响分析阶段，通过分析认为中部崛起、湖北省“一主两翼”等区域政策奠定了随州区域性中心城市的目标定位；长江经济带、长江中游城市群、湖北省等区域经济发展引导随州产业升级转型，应结合随州特色，加快产业布局优化和结构调整；随着湖北省“一主引领、两翼驱动、全域协同”、武汉城市圈“一核四廊”及襄十随神城市群“一主一副”等区域空间格局的重构，随州需要优化自身空间格局，加快主动融入与协同引领发展；

根据长江大保护,以及大别山、大洪山、桐柏山区域生态保护要求,随州需要维持“山水田城”生态格局。

### 3.2 城市性质、国土空间发展目标、国土空间开发保护战略的传导路径及主要结论

结合上文基于“阶段特征—关联网络—区域战略影响”的综合评判,可以确定随州的城市性质为“三城市—圣地—基地”。其中,襄十随神城市群副中心城市体现城市空间的内涵,全国知名专用汽车和应急产业示范基地体现城市产业的定位,国家历史文化名城和世界华人谒祖圣地体现城市文化的特征。

对于国土空间发展目标的确定,在时间上与《市级指南》相对应,分为2025年、2035年、2050年3个目标阶段;在具体内容上,在城市性质确定的框架下聚焦国土空间。为此,随州的国土空间发展目标为:到2025年,市域国土空间开发和保护统筹协调明显改善,产业新城、文旅名城、生态绿城、品质乐城建设取得重大进展;到2035年,建立健全市域国土空间开发和保护协调机制,建成创新引领的智慧车都、钟灵毓秀的品质随州、引领襄十随神城市群发展的副中心城市;到2050年,全面建成联动“一主两翼”、支撑襄十随神城市群、辐射鄂豫毗邻地区的区域性中心城市。

随州国土空间开发保护战略包括区域协调战略、品质提升战略、生态优先战略、粮食保障战略,其中区域协调、品质提升侧重于开发,生态优先和粮食保障侧重于保护,并在此基础上细化战略实施举措(图6)。

## 4 结语

本文以《市级指南》为主要参考,梳理其中城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略的理论溯源和相互关系,认为当前提法是对原有空间

性规划的融合和延伸,符合新时代国土空间规划体系改革的发展方向。在此基础上,本文提出“阶段特征—关联网络—区域战略影响”的综合评判分析方法,以及在确定城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略时应关注的重点。对于城市性质,要注重厘清基础概念及明确性质维度;对于国土空间发展目标,不仅要聚焦空间,还要对应“三步走”时间线;对于国土空间开发保护战略,应侧重国土空间开发和保护领域,尽量避免大而全的做法。在此基础上,本文结合随州国土空间总体规划实践,探讨其城市性质、国土空间发展目标和国土空间开发保护战略的分析框架、传导路径及主要结论。

2020年11月,自然资源部发布的《关于做好近期国土空间规划有关工作的通知》中明确规定要在2021年三季度前基本完成县级以上国土空间总体规划编制报批工作,可见当前正处于市县国土空间总体规划编制的攻关阶段<sup>[18]</sup>。城市性质、国土空间发展目标及国土空间开发保护战略一方面对于规划成果的深度和广度起到重要的指引作用,另一方面也是规划审查的重要内容,自然应该引起足够的重视。同时,也应该认识到,规划成果的评判不仅需要科学的顶层设计,还涉及规划体系传导和落实的方方面面,缺一不可<sup>[19]</sup>。希望本文的探索能为当前开展的国土空间规划工作及研究提供一定参考和借鉴。

### [参考文献]

[1] 中共中央,国务院. 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[Z]. 2019.

[2] 王淑华. 关于城市性质问题的探讨[J]. 地理科学, 1983(1): 71-78.

[3] 周一星,张勤. 关于我国城市规划中确定城市性质问题[J]. 地理科学, 1984(1): 29-37.

[4] 周一星. 确定城市性质需要解决的几个问题[J]. 经济地理, 1987(3): 222-225, 233.

[5] 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.

[6] 郑德高,陆容立. 我国国家层面国土空间规划目标与战略的若干研究[J]. 上海城市规划, 2020(5): 63-70.

[7] 曹康,章怡. 空间战略规划与中国规划制度——制度变迁与关键节点[J]. 国际城市规划, 2020(4): 44-49.

[8] 周一星. 城市研究的第一科学问题是基本概念的正确性[J]. 城市规划学刊, 2006(1): 1-5.

[9] 李怀. 试论城市性质的确定及其分类[J]. 绥化师专学报, 1995(4): 43-46.

[10] 龙绍双. 论城市性质、功能、结构及其相互关系——兼论广州建设国际大都市的基本着力点[J]. 城市问题, 2001(2): 10-14.

[11] 熊健,卢柯,姜紫莹,等. “碳达峰、碳中和”目标下国土空间规划编制研究与思考[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 74-80.

[12] 凌敏. 新时期国土空间规划的战略研究[J]. 冶金管理, 2021(13): 166, 190.

[13] 陈昭,王红扬. 中国城市发展战略规划转型——结合汕头城市发展战略规划的探讨[J]. 城市规划, 2020(5): 9-18.

[14] 何丽华,李建松,於新国,等. 城市空间发展战略研究的分析内容与方法[J]. 地理空间信息, 2020(10): 25-27, 4.

[15] 方创琳. 新发展格局下的中国城市群与都市圈建设[J]. 经济地理, 2021(4): 1-7.

[16] 林坚,赵晔. 国家治理、国土空间规划与“央地”协同——兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋向[J]. 城市规划, 2019(9): 20-23.

[17] 黄征学. 发展规划和国土空间规划协同的难点及建议[J]. 城市规划, 2020(6): 9-14.

[18] 中华人民共和国自然资源部. 关于做好近期国土空间规划有关工作的通知[Z]. 2020.

[19] 张京祥,夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J]. 自然资源学报, 2019(10): 2 040-2 050.

[收稿日期] 2022-07-13