

本期主题：流域综合治理和统筹发展规划

【主持人语】三江汇聚，千湖之省，水是湖北省最大的资源禀赋优势，为湖北省提供了优良的自然本底，创造了良好的发展机遇，也是湖北省空间治理的关键，对相关工作提出了更高的要求。治荆楚必先治水，2022年以来湖北省委省政府坚持统筹规划和规划统筹，省、市共同编制实施流域综合治理和统筹发展规划，开展小流域综合治理试点工作，在多尺度探寻以流域综合治理为基础、统筹推进高水平保护和高质量发展的范式，探索中国式现代化湖北实践。基于此，本期“专题研究”栏目以“流域综合治理和统筹发展规划”为主题，从省级、市县级等不同尺度探讨流域综合治理和统筹发展规划，聚焦流域规划编制框架和方法、治理技术路径、实施机制等内容，以提供相关思路与实践参考。

【主持人简介】

郑德高，教授级高级城市规划师，中国城市规划设计研究院副院长，中国城市规划学会常务理事。

湖北省流域综合治理和统筹发展规划探讨

陈 烨，郑德高，罗 彦

【摘要】省级流域综合治理和统筹发展规划是统筹发展与安全的综合性规划、寻求多目标平衡的系统性规划、引导全域有序布局的空间性规划。梳理省级流域综合治理和统筹发展规划的内涵及作用，结合湖北省流域综合治理和统筹发展规划编制实践，提出根据省情特点和承担的国家安全与发展责任，以流域综合治理为基础，严守水安全、水环境安全、粮食安全、生态安全4类安全底线；以“四化同步”发展为路径，推动高质量发展；强化交通区位、科教资源等比较优势，完善要素支撑体系；绘制规划“一张蓝图”，实现空间有序布局；建立“两张清单”，实现规划有效考核等。以综合性规划为引领，探索加强省级规划统筹的方法，为提高省域治理体系和治理能力现代化提供经验借鉴。

【关键词】流域综合治理；统筹发展规划；流域规划；省域治理；湖北省

【文章编号】1006-0022(2024)04-0113-09 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】陈烨，郑德高，罗彦. 湖北省流域综合治理和统筹发展规划探讨[J]. 规划师, 2024(4): 113-121.

Watershed Comprehensive Governance and Integrated Development Planning, Hubei Province/CHEN Ye, ZHENG Degao, LUO Yan

【Abstract】 Provincial watershed comprehensive governance and integrated development planning is an overall planning that coordinates development and security, a systematic planning that seeks balance of multiple visions, and a spatial planning that guides whole area spatial layout. Based on the practice of Hubei province watershed comprehensive governance and integrated development planning, the strategies are proposed based on the characters of Hubei province and its responsibility in natural security and development: strengthening the four bottom lines of water security, water environment security, food security, and ecological security; promoting high quality development via the synchronized development of "four modernizations"; reinforcing comparative advantages in transportation location and science and education resources by integrating supportive elements; planning a blueprint for orderly spatial layout; establishing "two catalogs" for effective planning assessment. Strengthening provincial integration by comprehensive planning provides reference for the modernization of provincial governance system and governance ability.

【Key words】 watershed comprehensive governance; integrated development planning; watershed planning; provincial governance; Hubei province

0 引言

国外流域治理经历了从单一目标治理向多目标系统综合治理发展的过程^[1]。在这一过程中，区域层面普

遍以综合性流域规划为资源保护和合理利用、经济社会发展的战略指引，为平衡土地利用、人类活动和环境保护建立总体框架^[2]。例如：美国《田纳西河流域战略规划(2022年)》的总目标是提供低成本、可靠的

【基金项目】国家重点研发计划项目(2022YFC3800805)

【作者简介】陈 烨，高级工程师，中国城市规划设计研究院中部分院副总规划师。

郑德高，通信作者，教授级高级城市规划师，中国城市规划设计研究院副院长。

罗 彦，教授级高级规划师，中国城市规划设计研究院中部分院院长。

能源以及充足的工作岗位,促进创新经济发展,为环境管理打下基础;欧洲《多瑙河流域战略(2011年)》确定了多瑙河流域以可持续方式应对经济危机的总目标,将连接区域、保护环境、建设繁荣的地区、加强区域合作4大战略具体细化为多式联运、可持续能源、水文水质、环境风险、生物多样性、信息技术、创新竞争力等11个领域的行动。

我国流域规划逐渐从单一的水利开发方案转为关注经济社会发展与自然环境协调、突出人水和谐理念的综合规划^[3],因此将流域空间的生态、经济、社会、文化等多重目标统筹到流域治理规划中是必然趋势。2022年,湖北省编制《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),结合省级行政单元和区域尺度,以流域综合治理为基础构筑安全韧性的发展本底,统筹经济社会以及城乡区域全面发展,引导国土空间有序布局。《规划纲要》是综合性、系统性、空间性、全局性的规划。在规划内容上,涵盖了自然、经济、社会、生态、文化等各个领域,涉及农业、生态、城镇多重空间;在规划定位上,安全为先、立足长远、指导全局,重点解决流域中长期发展的定位、目标、实施路径、方法等重大方向性问题,并以空间为载体,落实战略意图,引导有序发展。《规划纲要》的核心在于用系统的思维、统筹的方法论,将自然流域单元和行政单元结合、多重因素一体考虑、多重目标综合平衡^[4],以规划为引领,探索省级统筹规划及相关工作创新。

1 省级流域综合治理和统筹发展规划的内涵、作用和特征

1.1 规划的内涵和作用

1.1.1 强化省级行政单元的统筹作用

省级行政区是相对完整的自然单元、经济单元和人文单元。在长期的历史进

程中,省级行政区划边界一直以来都比较稳定。省域是我国区域面积最大的行政单元,省级行政单元面积从上万平方公里到上百万平方公里,区域内山水林田湖草沙一体,文化、经济、社会等联系频繁,是自然地理、经济地理与人文地理综合统一的完整地域^[5]。

省级行政单元是国家治理体系中承上启下的重要单元。从我国行政区划沿革来看,“省”作为直属于中央的最高行政区(州、道、路、行省等),历来承担着落实中央要求、监察和辖制地方的作用^[6]。省级行政单元对上贯彻国家发展意图,在中央确定的原则和目标下深化战略内容;对下统筹协调地方发展,对地方进行明确的发展引导和有效的行为约束。随着区域协调发展战略的不断推进,有必要探索以省为区域治理单元的统筹协调机制,强化省级规划作为衔接国家规划和城市规划中间环节的统筹协调作用,形成更加完善的省级调控机制。

1.1.2 以流域综合治理守住安全底板

流域以分水岭为边界、以江河湖泊为纽带,将系统内各要素联结成一个相对独立完整的空间单元^[7]。流域内自然、经济、社会、文化等要素紧密关联,是生产—生活—生态、自然—社会—经济复合的系统。水是流域的纽带,是一切生命赖以生存的源泉。近年来,淡水资源短缺、日趋加剧的水污染、高发的洪水灾害,对人类的生存安全构成重大威胁。我国人均水资源占有量仅为全球平均水平的28%,且水资源时空分布不均。

在此背景下,从生态系统的整体性和流域的系统性出发,以水治理为引领,开展流域综合治理,一体化谋划流域保护治理十分重要。以流域为治理的基本单元,有利于寻求基于自然的解决方案,统筹上下游、左右岸、干支流,兼顾效率与公平,从流域自然—社会—经济复合系统平衡的角度合理处理人水关系、人

地关系等人与自然生态系统之间的关系,有助于把流域水安全、水资源、水环境、水生态和经济社会发展、人居环境改善相结合,形成完整的有机融合的多目标综合治理模式。可以认为,流域是有效的生态文明治理单元,有助于突破行政区“一亩三分地”的思维定式,加强流域之间、市县之间的协同协作,增强治理合力。

1.2 规划特征

1.2.1 统筹发展和安全的综合性规划

“统筹发展和安全”是空间治理的基本要求。安全是发展的前提,发展是安全的保障,两者相辅相成、不可偏废(图1)。规划应强化综合性、统筹性,寻求高质量发展和高水平安全的良性互动与统一。一方面,规划要强化底线思维,增强风险意识,首先要明确发展过程中不可逾越、不可突破的安全底线。结合国家要求和地方责任担当,梳理风险点形成底线管控负面清单,并制定相应的防范措施。另一方面,规划应把握高质量发展的要求,将发展思路从粗放扩张、以快为主转变为质量第一、效益优先^[8],不能以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长,应注重挖掘长期竞争优势,主动对接国家发展战略,因地制宜确定地方发展指引正面清单,引导全省统一方向、明确目标、共同努力,形成发展合力,并在实践过程中不断调整、不断完善。以底线管控负面清单及发展指引正面清单来构建统筹发展和安全、和谐统一的发展路径^[9]。

1.2.2 寻求多目标平衡的系统性规划

省域面积广阔,是一个开放的复杂巨系统^[10],自然资源本底、经济社会、各类城镇化载体、各种支撑要素都是复杂巨系统的组成部分。因此,省级流域综合治理和统筹发展规划必须强化系统观念,采用综合集成的方法进行规划,并注重以下4方面的内容:①增强空间本底的安全韧性,强化资源环境的系

统性治理,以流域为单元开展综合治理,筑牢发展的安全本底,重在以水治理为引领,开展山水林田湖草沙系统治理,结合流域上中下游的特征、面临的问题,把握治理重点(表1),通过生态修复、高标准农田建设、污染治理、人居环境营建等“三生”空间的综合整治,促进流域人水和谐与生态文明建设^[11-12]。②促进社会经济全面发展,强调现代化建设各项任务系统化推进,推动新型工业化取得显著成效、新型城镇化质量和水平有效提升、农业现代化水平明显提高。③推动城乡区域协调发展,对都市圈、县城、乡村等不同发展单元进行系统性考量。一方面,以都市圈为载体促进人口、经济集聚发展,提升活力和竞争力,通过培育都市圈,促进区域平衡发展;另一方面,发挥县城作为城乡融合关键支撑的作用,提升县城建设品质和服务水准,服务广大乡村地区,使不同地区人民的生活水平和幸福感同步提升。④强化支撑要素的系统性配置,保障人流、物流等顺畅流动,并更加高效地配置资源,拓展发展空间。

1.2.3 引导全域有序布局的空间性规划

空间是保护和发展的载体,空间布局是规划制定的各类目标、任务和指标在国土空间上的体现,空间有序布局是推动资源环境保护和经济社会有序发展、城乡区域协调发展的根本^[13]。由于省域面积广阔,各地自然资源禀赋、经济社会发展基础差异较大,需要进行合理的空间布局和引导。首先,从筑牢安全防线、保护自然资源的角度,确定不能开发、不宜开发以及需要严格保护的区域。其次,从发挥各地区的比较优势、合理配置省域要素资源的角度,引导发展空间的集约高效布局,形成具有竞争优势、参与区域竞争和地区分工的载体。最后,统筹全域各类空间要素,体现国土保护与利用的核心意图,保障粮食安全、保

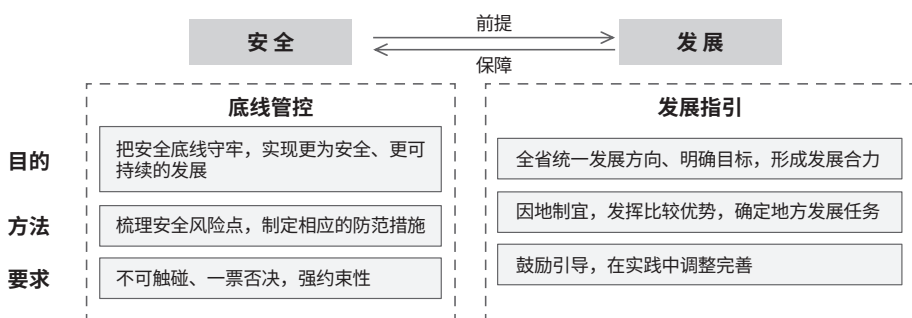


图1 统筹发展和安全的关系示意图

表1 流域上中下游特征、问题与治理重点

流域	主要空间类型	共性问题	治理重点
上游	重要生态功能区、采矿区、零散居民点与耕地	生物多样性水平降低、水源涵养能力低、水土流失或石漠化、生态产品价值转化路径单一	生态系统保护修复——实施山地森林生态系统保护修复、强化生物多样性保护;水土流失治理——推进水土流失地区综合治理;矿山生态修复——推进矿山地质环境治理;生态产业化——发展生态旅游及高附加值农业种植的生态产业
中游	成片农林用地、村镇建设用地、采矿区	农业面源污染、水土流失、矿山环境污染等	农用地整治——推进高标准农田建设、水田垦造、农村建设用地整治;农村人居环境整治——完善基础设施、提升农房质量等;生态农业发展——发展以有机农业等特色农业为主导的生态农业
下游	城镇集中建设区、成片农林用地	存在生态系统破碎化、城市黑臭水体、土壤污染等问题	城镇空间整治——全面推进城镇低效建设用地再开发、棕地治理等;城镇水系统净化——加强海绵城市建设,强化黑臭水体治理、改善江河水质;产业绿色低碳发展——持续优化产业结构,减少产业发展的资源消耗和环境污染

护生态环境,促进城乡建设用地集约节约利用,加强水资源统一管理,形成与省级事权相对应的全域用地布局和用途管制要求。见图2。

2 湖北省流域综合治理和统筹发展规划框架

2.1 规划的技术思路

《规划纲要》强调采用系统的观念、统筹的方法编制,确定了“三个统筹”的总体技术思路(图3)。一是统筹高水平安全和高质量发展。牵住“水”这一关乎湖北省发展的“牛鼻子”,针对发展中忽视安全底线、水安全风险高、水环境压力大等核心问题,以解决问题为切入点进行流域综合治理。二是统筹城乡区域和资源环境协调发展。针对湖北省经济发展不充分,城乡之间、区域与城市发展不平衡等问题,《规划纲要》

谋划生产、生活、生态空间协调布局,推动地区发展、人口城镇化路径选择与资源环境协同,以空间有序布局促进经济社会的有序发展。三是统筹国内国际两个市场两种资源,立足新发展阶段,把握构建新发展格局的历史机遇,充分发挥湖北省“九省通衢”的区位优势、科教资源丰富的禀赋优势,加强能源基础保障,打通制约经济循环的关键堵点,促进要素资源畅通流动,链接全国统一大市场,打造国内大循环的重要节点和国内国际双循环的重要枢纽。

2.2 规划总体框架

本次规划形成“现状认知—总体目标—底线管控—发展指引—支撑体系—空间布局—实施传导”的技术框架(图4)。在深入分析湖北省的优势、存在的短板,全面认识湖北省发展现状的基础上,规划将湖北省置于国家发展格局中进行统

筹谋划，深入贯彻落实国家层面对湖北省的要求，确定湖北省建设全国构建新发展格局先行区、中部地区崛起重要战略支点的目标定位。在此基础上，突出规划的统筹作用，进行综合性、系统性、全局性的管控和指引。划定水安全、水环境安全、粮食安全、生态安全4类安全底线，以流域为治理单元，明确底线管控和综合治理要求。明确新型工业化、新型城镇化、农业现代化、信息化的“四化同步”主要目标、重点任务和指标体系，以“四化同步”为路径，推动经济社会全面高质量发展。完善交通、物流、能源、科技等方面的支撑体系建设，促进资源要素畅通流动，强化持续发展的动力。以空间为载体，将安全底线和发展的要求落实到具体空间中，以理想空间结构为引领，形成全域覆盖的用地布局和管制。通过制定流域治理单元底线管控负面清单以及市州发展指引正面清单，实现规划任务的分解和有效传导。

3 湖北省流域综合治理和统筹发展规划实践

3.1 基于区域现状认知，判别存在的问题

3.1.1 自然资源条件优越，但安全风险防范压力较大

湖北省地处我国中部、长江中游，位于我国第二阶梯向第三阶梯过渡地带，地势西高东低。全省主要河流有长江、汉江、清江，串联江汉湖泊群和湿地，拥有全国最大的江河湖泊复合淡水湿地生态系统，是三峡坝区和南水北调中线工程核心水源区所在地，服务京津冀豫约1亿人口，肩负着“一江清水东流”“一库净水北送”的特殊使命。鄂西以山地为主，地势起伏较大，地形崎岖；鄂中江汉平原地势低平、河网密布；鄂东平原和丘陵相间，分布有大别山和幕阜山。“大江大湖大山大平原”的自然资源禀

赋特征使湖北省在国家水安全保障、粮食生产、生态安全中承担着重要的责任。

湖北省面临着较高的水安全风险和较大的水环境保护压力。湖北省防洪排涝体系存在短板，洪涝风险较高；水资源时空分布不均衡，供水保障能力亟待提升；河湖水系割裂、水体流动性差，部分湖泊水生态功能退化、水体轻度富营养

化、水质改善难度高。随着全球气候变暖，极端天气气候事件发生频次和强度进一步增加，湖北省的暴雨、干旱及高温3类极端天气气候事件发生风险整体呈上升趋势，将面临更大的安全挑战。

3.1.2 发展水平在中部领先，但不平衡不充分问题突出

从经济发展水平看，湖北省经济实

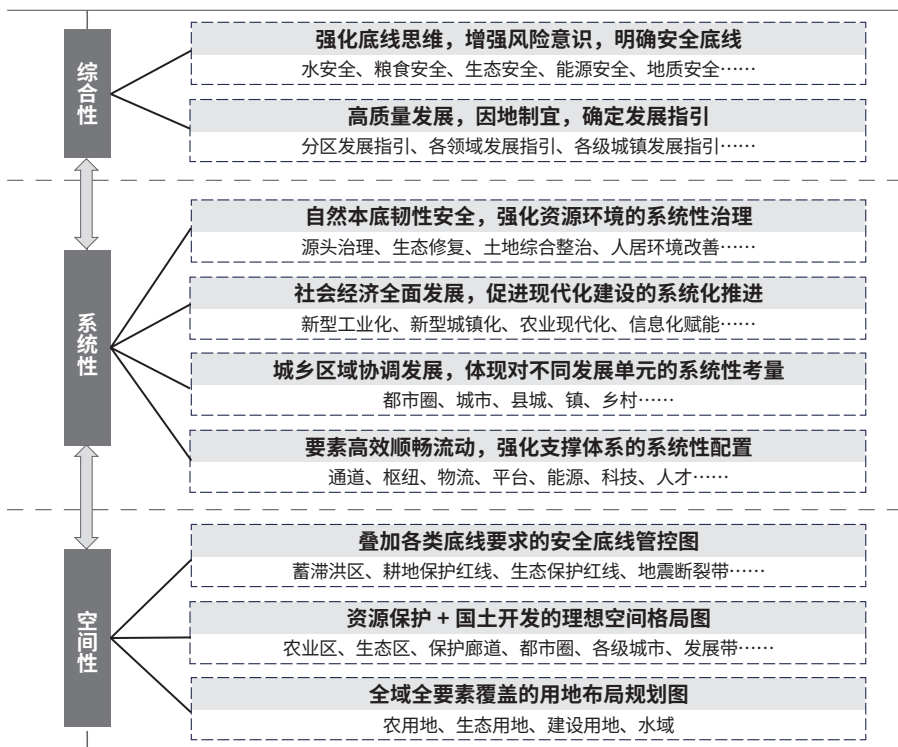


图2 省级流域综合治理和统筹发展规划特征示意图

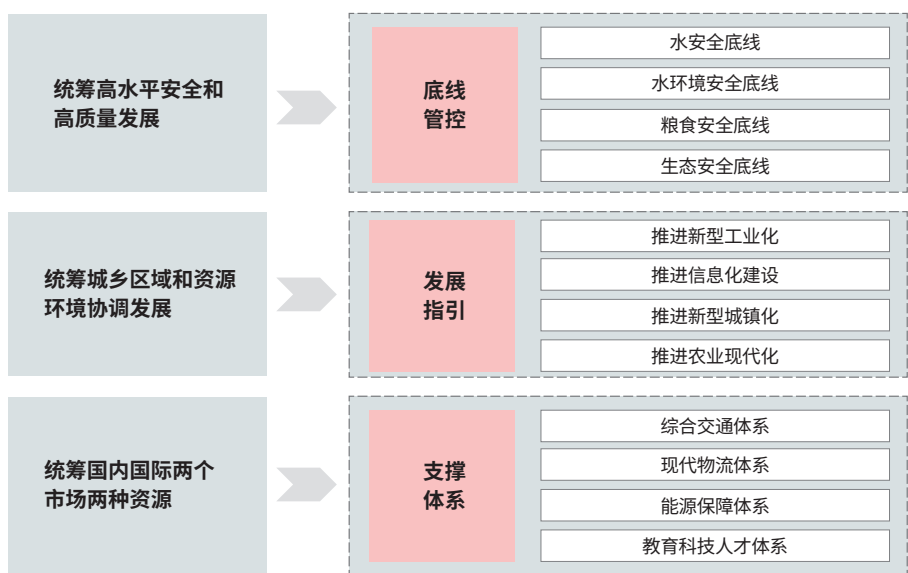


图3 规划思路与主要规划内容关系示意图

力在我国中部地区处于领先地位，2022年GDP总量超过5.37万亿元，位列全国第七。湖北省产业门类齐全，综合科技创新水平位于全国前列，但与东部沿海地区相比，差距仍然较大，经济发展质效有待提升。从人口城镇化阶段看，2022年湖北省常住人口为5844万，常住人口城镇化率为64.7%，与全国城镇

化水平基本持平，总体上仍处于城镇化较快发展阶段，但城乡之间、区域与城市之间发展不平衡是湖北省未来急需解决的问题。2022年，湖北省城乡居民人均收入为32913元，仅为全国平均水平的89%，城乡居民收入比为2.16，城乡收入不高且城乡收入差距仍然较大（图5），其中武汉“一极独大”。各市州城区人口

差距较大，武汉城区人口超过1000万，湖北省第二大城市襄阳和第三大城市宜昌的城区人口不到150万。

3.1.3 交通区位优势凸显，但要素支撑能力仍需提升

湖北省位于全国经济地理格局中心区域，素有“九省通衢”之称，在全国经济地理格局中处于承东联西、南北交

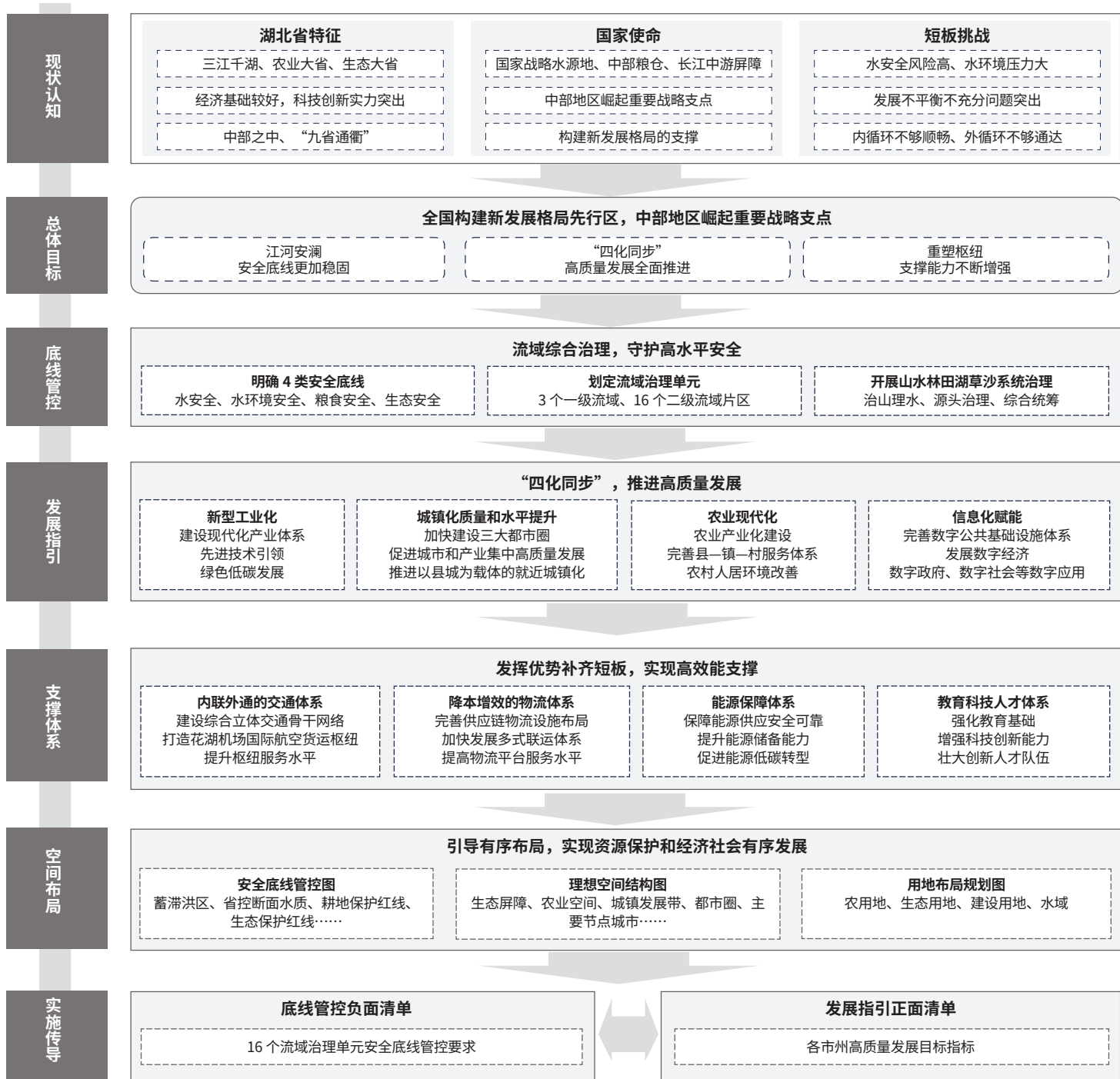


图4 湖北省流域综合治理和统筹发展规划总体框架图

流的中心位置，但湖北省交通、物流等基础设施和支撑体系仍需完善，内循环不够顺畅、外循环不够通达。水运主通道和三峡枢纽瓶颈问题突出，汉江高等级航道亟待贯通。枢纽竞争力不强，物流服务效能不高，产业链、供应链韧性和竞争力还需增强。能源资源禀赋差，“缺煤少油乏气”，一次能源对外依存度达到82.4%，电煤完全靠省外输入。科教资源尚未充分转化为发展优势，创新和产业转化能力有待提升。

3.2 明确国家战略使命下的目标定位

作为经济大省、科教大省、生态大省和农业大省，湖北省被国家赋予“建成支点、走在前列、谱写新篇”的责任。“建成支点”就是要建设中部地区崛起重要战略支点，明确湖北省的总体定位；“走在前列”是要在转变经济发展方式上走在全国前列，要求湖北省在绿色转型低碳发展模式上做出示范；“谱写新篇”是要谱写新时代湖北省高质量发展新篇章，对湖北省在全国构建新发展格局中的作用提出了期望。

基于此，《规划纲要》明确湖北省的总体目标是“努力建设全国构建新发展格局先行区，加快建成中部地区崛起的重要战略支点，奋进全面建设社会主义现代化国家新征程”。具体而言，一是安全底线更加稳固，流域综合治理成效显著，江河安澜、山川灵秀的美丽国土全面形成。二是在国家社会主义现代化建设中位于前列，全面实现新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化。三是支撑体系能力和水平不断提升，内外“双循环”的战略支撑作用更加凸显。

3.3 以流域综合治理为基础，严守4类安全底线

针对湖北省水安全风险高、水环境压力大、粮食安全和生态保障任务重的

情况，《规划纲要》提出湖北省必须守住的4类安全底线(表2)。**①水安全底线。**将长江、汉江防洪安全作为最重要的安全底线，确保堤防、水库、蓄滞洪区等重点水利工程防洪安全和运行安全；维护南水北调工程、供水和水质安全；统筹生活、生态及生产用水，保障供水安全和重要河湖生态流量。**②水环境安全底线。**确保河湖水质不恶化、河湖水质优良率占比不降低，消除劣V类水体，保障饮用水水源地水质安全。**③粮**

食安全底线。守住耕地保护红线，确保可以长期稳定利用的耕地总量不再减少，保证粮食产量稳定。**④生态安全底线。**划定并严守生态保护红线，管控重要的生态空间，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

在明确安全底线的基础上，《规划纲要》提出了推动流域综合治理的总体任务和要求。一是强化治山理水，系统推进上下游、干支流、左右岸、岸上岸下协同治理。因地制宜实现水系连通，

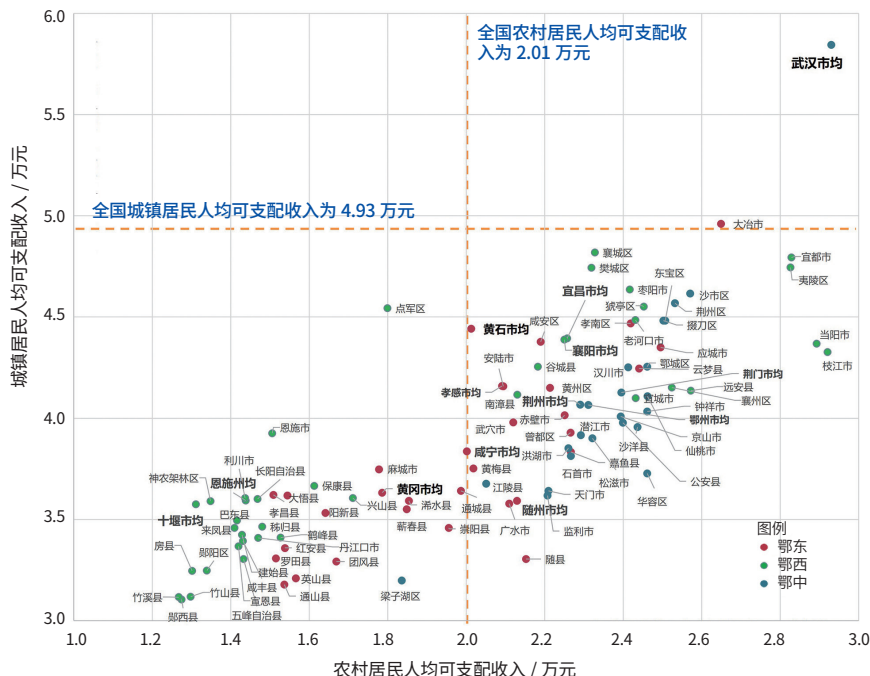


图5 2022年湖北省城乡居民收入与全国平均水平比较示意图
资料来源：《湖北统计年鉴2023》《中国统计年鉴2023》。

表2 湖北省安全底线管控目标、重点任务和评价指标

目标	重点任务	评价指标
水安全	保障标准内洪水下，流域河湖防洪安全	不同情形防洪标准
	保障水库、堤防等重要水利工程防洪安全	安全运行达标率
	保障蓄滞洪区安全有效运行	蓄滞洪区安全运行面积
	维护南水北调工程安全、供水安全、水质安全	丹江口库区供水保证率、水质II类及以上达标率
	保障供水和重要河湖生态流量	供水保证率、生态流量保证率
水环境安全	确保河湖水质优良	省控水质监测点位优良率
	确保饮用水水源地安全	饮用水达标率
粮食安全	守住耕地保护红线	耕地保护红线面积
	确保粮食产量稳定自给	粮食产量
生态安全	严守生态保护红线	生态保护红线面积

促使流域水文循环畅通。推进高标准农田建设和区域生态保护与修复，加强水土流失和石漠化综合治理，推进矿山修复。二是强化源头治理，联动水岸，强化陆域污染防治，提高废污水集中收集处理能力和排放标准，改善河湖水环境。加强对水库、堤防等的隐患排查和处置，从源头消除安全隐患，保障防洪排涝安全。三是强化综合统筹，统筹水安全设施与农业灌溉水利设施建设，水资源利用与产业布局、城镇建设，以及水环境保护与城乡人居环境建设。

3.4 以“四化同步”为路径，推动高质量发展

针对湖北省经济发展不平衡不充分等突出问题，规划提出“四化同步”发展的高质量发展路径（图6）。首先，促进“四化”各自充分的发展。新型工业化要建设优势产业集群，全面推动工业提质增效、制造业绿色低碳发展等；新型城镇化发展要全面提升质量和水平，优化城乡空间格局；农业现代化重在实现农民增收和农业农村生产生活方式的现代化，提高农业发展水平，打造美好农村人居环境；通过信息化为新型城镇化、新型工业化、农业现代化赋能，在数字政府、数字经济、数字社会等方面加强数字应用。其次，促进“四化同步”协调发展，以信息化赋能推动新型工业化和新型城镇化良性互动，新型城镇化和农业现代化相互协调，促进城乡融合和区域协调发展。

为了保障规划可落地、可操作、可考评，《规划纲要》制定了“目标—重点任务—评价指标”的分解传导体系（表3）。以新型工业化目标为例，在追求质量和效益的综合目标引领下，将其分解为“先进技术”“产业结构”“产出效益”“生产方式”“开放格局”5个方面的任务，并通过指标评价来衡量重点任务的完成度。例如，以新增突破关键核心技术数量、

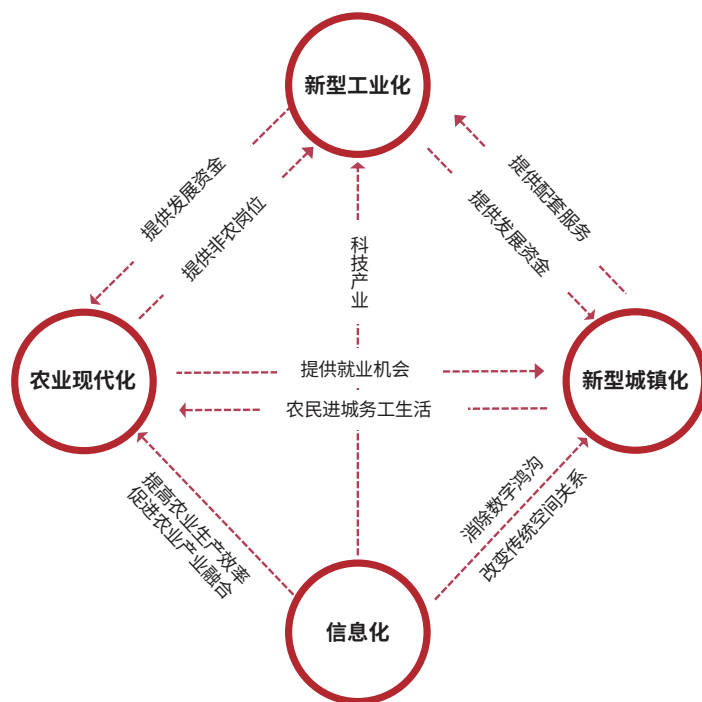


图6 “四化同步”发展示意图

表3 湖北省“四化同步”发展目标、重点任务和评价指标

目标	重点任务	评价指标
新型工业化	增强先进技术引领效应	新增突破关键核心技术数量、专精特新企业数量等
	持续优化产业结构	规模以上工业企业数量、战略性新兴产业占比等
	稳步提升产出效益	地均投资强度、地均税收等
	推广绿色低碳的生产方式	单位GDP能耗、单位GDP水耗等
	深化开放合作	进出口占比、利用外资情况等
新型城镇化	持续提高城镇化水平	城镇化率、人口净流出数量等
	全面提升城镇化质量	建设用地地均GDP、人口受教育年限、基本公共服务设施覆盖率等
	优化城镇化空间格局	人均城镇建设用地、都市圈人均GDP、人均GDP最高城市与最低城市的比等
农业现代化	提高农民收入	农村居民人均可支配收入
	提高农业发展水平	农产品加工业产值与农业总产值比
	改善农村人居环境	农村自来水普及率、农村污水处理率等
	增强县域服务能力	农村地区医疗、教育等公共服务水平
信息化	完善数字公共基础设施体系	5G覆盖率、数字公共基础设施覆盖率等
	数字经济发展达到全国领先水平	数字经济占GDP的比重、网上零售额、互联网平台数量等
	提升数字政府建设水平	公共数据开放率、政府管理信息化水平等
	推进数字社会建设	智慧安防小区覆盖率、电子社保卡覆盖率等
“四化同步”发展	推动“四化同步”协调发展	城乡居民人均可支配收入比、全员劳动生产率、土地流转率、人均城镇建设用地等
	信息化赋能“四化同步”发展	数字经济占比、数字平台企业数量、数字公共基础设施覆盖率等

资料来源：《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》。

专精特新企业数量等指标衡量先进技术对于产业发展的促进作用。

3.5 强化“四个支撑”，完善要素保障体系

为充分发挥区位、科教等优势条件，补齐能源保障等短板，提升支撑体系的能力、水平和体系化程度，《规划纲要》明确综合交通体系、现代物流体系、能源保障体系、教育科技人才体系的目标任务、推动机制和指标体系，为湖北省的发展提供硬支撑、强动力^[14]。一是完善综合交通体系，切实推进交通基础设施互联互通，提高沿江交通干线的承载能力，高效联通国内主要城市群，多路径衔接国际经济合作走廊，引导城市功能协调发展。二是完善现代物流体系，围绕建成全国重要物流枢纽、全国重点产业供应链资源配置中心、全国供应链服务平台企业集聚高地的目标，推进制造业供应链物流、大宗商品物流基地建设。三是完善能源保障体系，使能源供应更加安全可靠、能源绿色低碳转型加速推进、能源系统效率大幅提升。四是完善教育科技人才体系，强化科技创新策源功能，攻克一批关键核心技术，打通科技创新转化链条。见表4。

3.6 绘制“一张蓝图”，实现空间有序布局

《规划纲要》以空间的唯一性统筹城乡区域和资源环境协调发展，立足差异、强化均衡，以空间有序布局促进经济社会的有序发展。首先，明确4类安全底线的空间落位，形成安全底线管控图，对重大安全事项进行精准管控。其次，以理想空间结构为统领，引导空间差异化有序发展，确定“四屏一山、三江一平原”的自然生态格局，构筑三大都市圈引领、三大发展带支撑的发展格局(图7)。具体来说，建设以武鄂黄黄为核心的武汉都市圈，着力打造“引领湖北、支撑中部、

辐射全国、融入世界”的重要增长极；大力培育襄阳、宜昌两大省域副中心城市，加快推进襄阳都市圈和宜荆荆都市圈建设，将其分别打造为引领汉江流域和长江中上游地区发展的重要增长极。《规划纲要》还结合各行业各部门现行的用地分类标准，创新构建与省级尺度和用途管制要求相适应的用地分类标准，形成全域全要素的用地布局图。

3.7 建立“两张清单”，推动规划有效考核

《规划纲要》构建流域治理单元底线管控负面清单，因地制宜完善各市州经济社会发展指引正面清单。以自然地理环境为基础，综合考虑流域水系特点、生态格局等，将湖北省划分为长江干流流域、汉江流域、清江流域3个一级流域和16个二级流域片区(图8)，提出以

表4 湖北省支撑体系目标、重点任务和评价指标

目标	重点任务	评价指标
综合交通体系	扩大交通网供给规模	三级及以上航道里程、铁路通车里程、高速公路通车里程等
	提升枢纽服务水平	港口集装箱吞吐能力、机场国际和地区通航城市数量、机场旅客吞吐量、机场货邮吞吐量、中欧班列开行规模等
现代物流体系	扩大物流服务规模	物流产业增加值等
	提高物流组织效率	港口集装箱铁水联运量、主要港口铁路进港率
	降低社会物流成本	社会物流总费用占GDP的比重等
能源保障体系	保障能源供应安全可靠	能源综合生产能力、电机装机规模等
	提升能源储备能力	煤炭储备能力、天然气储备能力等
	促进能源低碳转型	可再生能源发电装机规模等
教育科技人才体系	强化教育基础	高等教育毛入学率、新增劳动力受过高等教育的比例、公民具备科学素质比例等
	增强科技创新能力	全社会研发经费投入增长率、每万家企业中高新技术企业数、每万人口高价值发明专利拥有量等
	壮大创新人才队伍	每万名就业人员中研发人员数、高技能人才占技能人才比例、具有高级职称的专业技术人才比例等

资料来源：《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》。

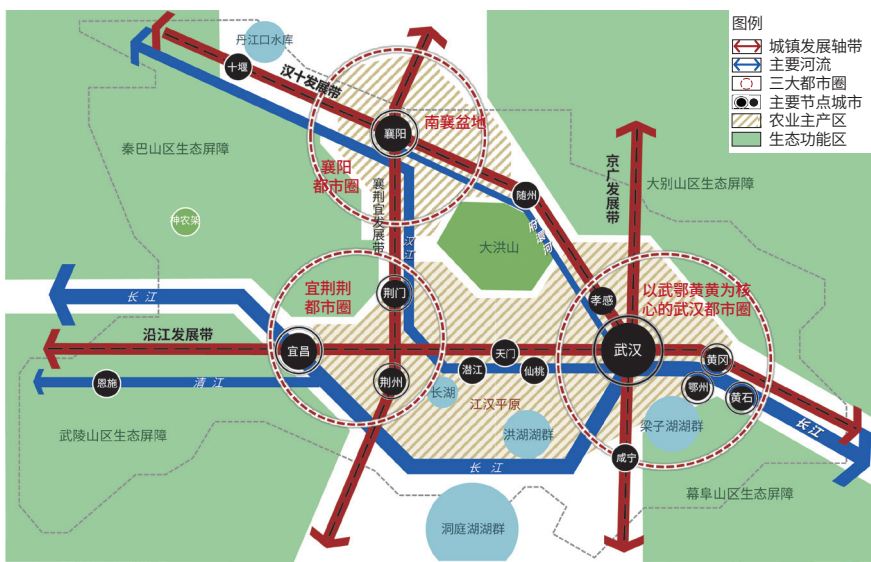


图7 湖北省理想空间结构示意图

资料来源：《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》。

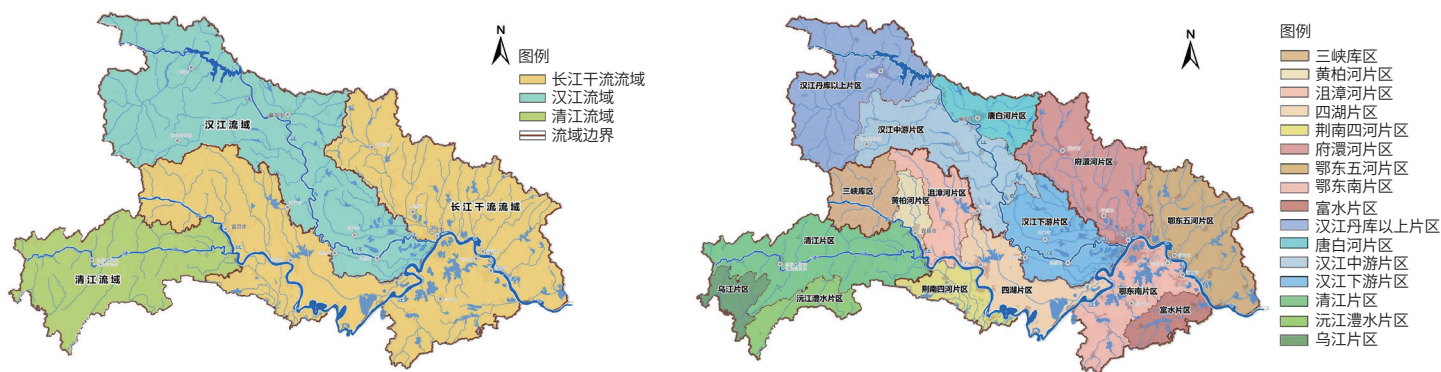


图8 湖北省一级流域(左)、二级流域片区(右)示意图
资料来源:《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》。

水安全、水环境安全为核心,统筹考虑粮食安全、生态安全的底线管控与流域治理要求。负面清单作为必须遵守的安全底线要求,具有很强的约束性。《规划纲要》充分考虑了各地发展的差异性,将全省发展的各项目标、任务和指标因地制宜分解到各市州,形成指导各市州发展的正面清单。正面清单重在鼓励引导,需要在发展中及时评估,不断完善。例如,神农架林区作为生态地区,其管控指标注重人均GDP、城乡居民收入等体现发展水平的指标,弱化GDP总量等规模指标。同时,湖北省创新了评估考核机制,破除“唯GDP论英雄”,将负面清单各项指标全部纳入高质量发展年度综合绩效评价考核,确保有目标任务就有指标,有指标就有考核,并将其作为对各地各部门班子考核的重要内容,充分调动地方的积极性,形成全省发展合力。通过正负面“两张清单”,明确哪些事不能做、哪些事应该做,实现规划的有效传导。

4 结束语

总体而言,《规划纲要》基于湖北省的自然资源禀赋和承担的责任,以流域综合治理为基础推动全省“四化同步”高质量发展,其本质是探索以综合性规划为引领、加强省级统筹的治理方法。流域综合治理抓住了湖北省“水”这一

最重要的自然要素以及湖北省承担的国家安全责任;“四化同步”则是湖北省解决发展不平衡不充分问题以及实现现代化的路径。将流域治理单元和行政治理单元相结合,提出自然资源导向和经济社会发展导向协同的整体性、综合性解决方案,既可以弥补基于行政边界治理的系统性不足,又可以破解单纯以自然流域为边界的规划难以有效落地的困局。湖北省的实践表明,以省域为单元统筹资源环境保护与经济社会发展,以国土空间的有序布局推动经济社会有序发展是非常有必要的。湖北省的实践也为提高省域治理体系和治理能力现代化提供了经验,但如何使规划框架和方法更具有普适性与推广性,还需要进一步的探索。

【参考文献】

[1] 应力文,刘燕,戴星翼,等.国内外流域管理体制综述[J].中国人口·资源与环境,2014(增刊1):175-179.
[2] 李焯,余猛.国外流域地区开发与治理经验借鉴[J].中国土地,2020(4):50-52.
[3] 王小兵.国内外“流域规划”对比及与国土空间规划结合的思考[J].低碳世界,2021(5):164-165.
[4] 唐凯.在“三个统筹”中综合推进多重目标[N].湖北日报,2023-02-17(03).
[5] 顾朝林,赵民,张京祥.省域城镇化战略规划研究[M].南京:东南大学出版社,2012.

[6] 华林甫,贺曲夫,胡恒,等.中国省制演进与未来[M].南京:东南大学出版社,2016.
[7] 李国英.坚持系统观念强化流域治理管理[N].人民日报,2022-06-28(10).
[8] 郑德高.以流域综合治理守牢发展底线[N].湖北日报,2023-02-09(11).
[9] 罗彦.统筹规划、规划统筹是一脉相承的科学方法论[N].湖北日报,2023-02-24(04).
[10] 钱学森,于景元,戴汝为.一个科学新领域:开放的复杂巨系统及其方法论[J].自然杂志,1990(1):3-10,64.
[11] 褚俊英,王浩,周祖昊,等.流域综合治理方案制定的基本理论及技术框架[J].水资源保护,2020(1):18-24.
[12] 周霞,吕红亮,朱天琳,等.基于“流域—功能—地貌”框架的生态保护修复实施路径:以秦岭北麓(西安段)为例[J].规划师,2023(6):127-133.
[13] 陈焯.以“四化同步”激发“乘数效应”[N].湖北日报,2023-03-02(03).
[14] 陈莎.整体联动立起“四大支撑体系”[N].湖北日报,2023-03-03(03).

【收稿日期】2024-01-30;

【修回日期】2024-02-29