

市级国土空间规划城市性质、目标和战略研究

——基于长治市实证

马达 张文平

山西省城乡规划设计研究院有限公司

摘要：建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施，是党中央、国务院作出的重大部署。研究制定国土空间开发保护战略，可为城市国土空间保护、开发、利用、修复提供战略引领和支撑。本文遵循“问题-目标-战略”的逻辑主线，基于资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价，分析总结国土空间开发保护特征、成效与面临的问题，多维度视角分析城市在区域层面承担的职能与战略使命，引领优化国土空间规划布局，为发展规划提供空间保障，以实现城市赋能提质和高质量发展。

关键词：市级国土空间总体规划；城市性质；国土空间开发保护目标；国土空间开发保护战略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.22.058

一、引言

2019年5月，《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）正式印发，国土空间规划体系构建工作正式全面展开^[1]。市级国土空间总体规划作为“五级三类”国土空间规划体系中非常重要的一级，承上启下，事关国家战略部署的落实与民生的改善和发展。2020年9月自然资源部出台了《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，明确市级国土空间总体规划要落实主体功能定位，明确空间发展目标战略，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^[2]。

二、内涵界定与研究方法

周一星提出城市职能是城市在国家和区域中承担的为外地服务的作用，其中的主要职能即城市性质^[3]。城市性质分析不应就本市论本市，可以省域城镇体系为背景分析对比城市性质，也可以从纵向上分析城市不同发展阶段的主要职能变化。国土空间开发保护战略是国土空间规划目标制定、空间格局与空间策略谋划的主线与总领，其最终导向是塑造以人民为中心的高品质国土空间，实现城市高质量发展^[4]。本文以长治市为例，聚焦宏观视角（国家发展新要求）、区域视角（省域范围内城市对比分析）和本体视角（城市自然地理条件与资源禀赋）三个维度，深入挖掘长治自身的特色与优势，总结发展面临的问题，综合研提城市性质，确定国土空间开发保护目标与战略重点任务。

三、研究区域概况

长治市位于山西省东南部，平均海拔1000米，地处

太行山之巔，有“与天为党”之说，史称“上党”。地处北纬35°49′—37°07′，东经111°59′—113°44′。北邻晋中市，南衔晋城市，西接临汾市，东与河北、河南两省接壤，国土总面积为13955.30平方公里，占全省总面积的8.90%。2020年，全市常住人口总317.99万人，城镇化水平56.46%。

（一）自然地理条件与资源禀赋

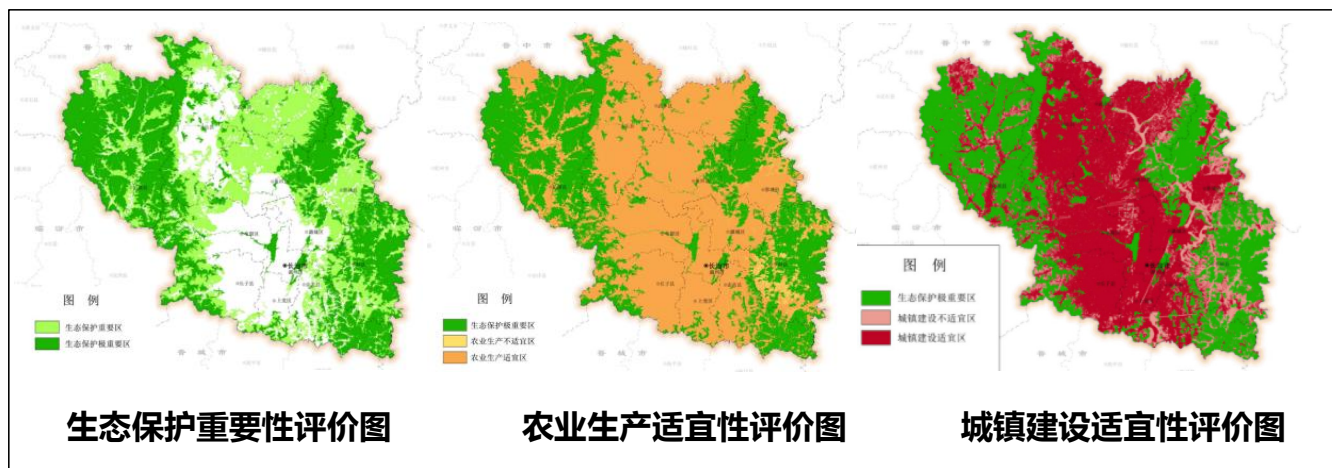
长治市具有良好的区位条件和明显的区位优势。位于我国中部地区北部，是中原城市群的重要组成部分，是国家实施中部崛起战略的重要战略区域，处于连接京津冀、山东半岛城市群与西北地区的重要通道，具备承接东部产业转移、优化配置本市生产要素，进而提高城市综合实力的有利条件。从全市整体地貌看，地处黄土高原东南缘，山峦起伏、地形复杂，东有太行山、西有太岳山，总体呈盆地状。

全市水资源比较丰富，河川径流量较大，地下水源充足，是山西省水资源相对较丰富的地区之一。境内主要河流浊漳河属海河流域，沁河属黄河流域，地下水资源丰富，位于黎城、潞城、平顺三区（县）交界处的辛安泉是中国北方第二大岩溶泉，是潞州区生活用水和工业用水的主要水源地。境内有太行山大峡谷、虹霓大峡谷、太行水乡、太行龙洞、天脊山、灵空山等以喀斯特地貌、丹霞地貌为特征的众多自然风景区。境内以长治国家湿地自然公园为主的湿地生态系统和湿地景观，是生物物种的重要越冬地、繁殖地和迁徙停歇地。地下矿产资源十分丰富，矿藏种类达40多种，煤炭、铁和石灰石藏量尤为丰富，是国家重点产煤市之一。长治市是华夏文明的重要发祥地，被誉为“中国神话的故乡”、古文化和古建筑博物馆。

（二）资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价

长治市生态保护极重要区占市域总面积的38.73%，主要分布在太行山、太岳山等森林植被系统较好的区域，涵盖了各类已有自然保护地的核心保护区和一般控制区；生态保护重要区面积占市域总面积的32.59%，主要分布在太岳山中段、太行山南段等植被覆盖较好、极重要区域周边的灌丛、草地区域、屯留区和长子县西部植被覆盖较好的区域、武乡县东部、襄垣县北部以及潞城区东部区域。

长治市域农业生产适宜区面积占市域总面积的58.97%，主要分布在中部地形最为平坦、水土光热条件



组合最为优越的长治盆地，包括潞州区、上党区、潞城区西部、屯留区东部、长子县东部、壶关县西北部、襄垣县东南部以及武乡县、沁县等低山丘陵地区。农业生产不适宜区占市域总面积的2.30%，呈点状图斑穿插分布在东、西两侧山区。

长治市域城镇建设适宜区面积占市域总面积的48.29%，主要分布在市域中南部潞州区、屯留区、潞城区、上党区、长子县等平川地区以及市域西北部的沁县、武乡县，与农业生产适宜性空间高度重叠。城镇建设不适宜区占市域总面积的12.98%。

按照全市和各区县现状的用水结构和用水效率，水资源完全可以承载现状城镇人口与城镇建设用地规模。规划期内，通过加大节约用水力度、提高再生水利用效率，在保持现状农业用水量的基础上，适度增加城镇生活与生产用水比例，以提高全市和各县区用水总量承载的城镇人口与城镇建设用地承载规模。

（三）国土空间开发保护面临的问题

复杂的地形条件决定了长治市中部盆地既是农业生产主要承载区，也是城镇建设产业开发的密集区；两山地区既是生态保护重要区，也是矿产资源重点开采区，同时也是旅游发展的重点区，亟须处理好开发与保护的矛盾冲突。此外，一城四区协同不够、中心引领作用不强、山水特色风貌彰显仍不充分。

四、城市性质、开发保护目标和战略任务

（一）城市性质

从时代视角，深入贯彻落实党的二十大精神，落实区域重大战略和国家对长治市支持政策；从区域视角，落实山西省国土空间开发保护格局，明确全省面对各地市战略定位和发展要求；从本体视角，立足自然资源禀赋，坚持以人民为中心，体现长治高质量发展的要求，推动落实新发展理念，以满足人民日益增长的美好生活需要为落脚点。

1. 时代视角：落实区域重大战略

长治市被列为全国首批、山西唯一的老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区，国家层面出

台了一系列支持长治发展建设的规划和政策文件，如《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》和《“十四五”支持老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区高质量发展实施方案》提出，长治要在太行革命老区振兴发展中发挥积极作用，建设省域副中心城市和产业转型升级示范区，培育建设国家创新型城市。《北京市与长治市对口合作实施方案（2022-2026年）》着重从弘扬传承红色基因、全面推进乡村振兴和新型城镇化、完善基础设施和基本公共服务、促进生态环境保护修复和绿色低碳发展等方面，积极推进北京市与长治市对口合作，加快长治太行革命老区振兴发展。此外，长治地处中原城市群北部跨区域协同发展示范区，《中原城市群发展规划》和《山西省贯彻落实〈中原城市群发展规划〉实施方案》明确提出支持长治建成区域中心城市。

2. 区域视角：落实全省对长治市的发展定位

山西省第十二次党代会提出全省构建“一群两区三圈”城乡区域发展新布局，其中长治要建设全国资源型城市转型升级示范区，打造现代化太行山水名城^[5]。

《山西省国土空间规划（2021-2035年）》（报批稿）构建了“六片两带”现代农业空间布局，做优漳河河谷盆地等规模农业生产片区，做特太行山特色农业生产带。在筑牢“一带三屏七廊”生态保护修复格局方面，太行山、太岳山-中条山等区域要强化水土保持、水源涵养、防风固沙和生物多样性功能，保持生态系统完整性，构筑黄河和京津冀生态屏障。漳河、沁河等生态廊道重点以流域单元，统筹山水林田湖草矿一体化保护修复，系统推进河流生态修复。构建“一群两区三圈”城乡区域发展新布局，长治要建设全国资源型城市转型升级示范区，山西向东开放枢纽型门户，打造现代化太行山水名城。

3. 本体视角：响应长治市发展部署

《长治市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》确立了建设“全国创新驱动转型的示范城市，生态引领的太行宜居山水名城，山西

向东开放和承接中原城市群的枢纽型城市”经济社会发展战略定位。长治市第十二次党代会提出全方位推进长治高质量发展，在国家中部崛起战略中实现争先进位，全力打造现代化太行山水名城。

综合研判三个维度下的长治城市发展要求，将其城市性质确定为：全国老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区，山西向东开放枢纽型门户，晋东南区域中心城市，现代化太行山水名城。

（二）国土空间开发保护目标

立足长治市优良的山水生态本底、厚重的历史文脉、取得的转型初步成效，围绕“一城四区”中部重点城镇发展区提升中心城市能级与品质，规划重点在践行绿水青山就是金山银山理念、资源型城市产业转型升级、宜居宜业人民城市建设和对外开放枢纽通道建设方面率先突破，到2035年，建成山环水润田丰的生态大都市、绿色低碳开放的产业强市、人文魅力彰显的宜居城市，并构建空间底线、空间结构与效率、空间品质三大类33项的规划指标体系。

（三）国土空间开发保护战略任务

落实区域重大战略，深度对接京津冀、山西中部和中原城市群，发挥长治市资源优势、区位优势、生态优势、历史文化优势，以上党城镇组群承载长治对晋东南城镇圈的先行引领作用，发挥长治在中原城市群的区域中心城市地位。聚焦“筑底线、促协同、优格局、强集聚、显魅力、塑品质”六大战略任务。

1. 筑底线：筑牢空间安全底线，保障区域可持续发展。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界的优先序，统筹划定落实三条控制线。合理安排能源开发供应布局，优化水资源利用结构，统筹区域基础设施布局，提升蓝绿生态网络的连贯性和畅通性，预留突发公共卫生事件应急空间。

2. 促协同：推动枢纽通道开放互联，支撑融入国际国内双循环新格局。架构与开发格局相适应的“一纵一横”综合运输大通道，建设区域性综合交通运输枢纽城市和国家物流枢纽承载城市，参与共建中原城市群，加强与京津冀、山西中部城市群的链接，加快融入国际国内双循环的新发展格局。

3. 优格局：落实区域重大发展战略，构建支撑高质量发展的国土空间开发保护格局。落实区域发展战略、主体功能区战略和山西省国土空间开发保护格局，为国家、山西省和长治市发展规划确定的重大任务和重大工程项目落地实施提供空间保障，构建支撑高质量发展的“两廊三区、一核一圈”国土空间开发保护格局。

4. 强集聚：强化资源集约高效利用，推动城乡融合发展。立足全市资源环境承载能力和国土空间开发基础，促进产业园区合理布局，分类引导推动用地集约高效。强化中心城区的核心带动作用，推进上党盆地城镇群协同发展，分类引导乡村布局，优化形成“一核一圈

两轴”的城乡融合发展空间。

5. 显魅力：围绕自然与文化资源保护传承，彰显太行山水魅力。维系以太行山、太岳山、漳河、沁河为主体的生态基底，提升水源涵养功能与保护生物多样性，筑牢连续系统的“一心两屏多廊”生态安全格局。挖掘自然与文化价值，建立历史文化遗产保护体系，弘扬革命老区太行精神，促进生态、文化、旅游、休闲产业深度融合，供给高品质的生态文化产品，建设区域消费城市和知名旅游集散地，打造现代化太行山水名城。

6. 塑品质：推进中心城区协同联动，高水平建设人民城市。统筹中心城区农业、生态、城镇功能布局，构建“一湖两山多脉络、一主三副多组团、特色田园区环绕”空间格局，集聚提升城市发展新动能，提升城市风貌与人居环境品质，高水平建设生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的人民城市。

五、结语与展望

本研究主要落实了省级规划对长治市开发保护战略要求与职能定位，立足长治市自身资源禀赋，合理确定长治市城市性质、国土空间开发保护目标和未来关注的六大战略重点任务。在城市性质、目标与战略任务的指引下，市级总体规划更要考虑好如何统筹安排各类保护、开发、利用、修复要素，切实为发展规划落地实施提供空间支撑与保障。

参考文献

[1] 中国政府网. 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[EB/OL]. 2019-05-19. https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm

[2] 自然资源部. 自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的通知[EB/OL]. 2020-09-22. http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html.

[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] 文宁, 涂蕾, 彭佳捷, 唐凯. 空间规划体系重构下的湖南省国土空间发展战略[J]. 经济地理, 2021, 41(08): 73-80.

[5] 山西省人民政府. 中国共产党山西省第十二次代表大会隆重开幕[EB/OL]. 2021-10-26. https://www.shanxi.gov.cn/ywdt/zwhd/202110/t20211026_6056773.shtml

作者简介：马达（1979-），男，汉族，山西盂县人，高级工程师，硕士，研究方向为国土空间规划与城市更新。

张文平（1985-），女，汉族，山东曹县人，高级工程师，硕士，研究方向为国土空间总体规划与区域战略。