国土空间规划引领县城增长极发展研究

——以湖南省常德市桃源县城为例

张连彪

摘　要：随着我国城镇化进程的不断推进，县城作为区域经济与社会发展的重要承载体，面临着多方面的发展挑战。而国土空间规划作为引导县城发展的核心手段，在优化县城空间结构、推动经济高质量发展、改善公共服务设施等方面都发挥了重要作用。本文首先以湖南省常德市桃源县城为例，分析了其区位先天不足、交通联系不畅、产业合力不够、人口体量不大等发展阻碍；进而针对这些挑战提出了交通拉动、产业联动、更新行动、圈层互动等对策措施。旨在以人为本打造宜居宜业县城，进一步吸引人、集聚人、留住人、服务人，提升县城增长极效应。

关键词：县城；国土空间规划；增长极；发展研究

一、引　言

县城作为连接城乡的桥梁和纽带，其发展质量与效率不仅影响着区域经济的增长，还会在极大程度上对国家整体发展产生深远影响。近年来，随着城市化进程的加快，国土空间规划逐步成为推动县城持续健康发展的重要工具。科学合理的国土空间规划能够有效引导县城的产业发展、空间布局、人口分布以及资源利用，进而推动县城经济高质量发展和城乡一体化进程。本研究旨在探讨国土空间规划通过优化布局、调整产业、提升服务等实施策略，提升县城增长极效应和首位度，引领县城可持续发展，期望能够为县城在新时代发展提供理论指导以及实践支持，促进县城及其周边区域协调与可持续发展。

二、县城发展面临的机遇

1.纳入城镇化省级试点

2023 年 12 月，为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》（中办发〔2022〕37 号）和湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅《关于落实“一县一策”加快推进以县城为重要载体的城镇化建设的通知》（湘办发电〔2022〕66 号）要求，湖南省发展和改革委员会印发《以县城为重要载体的城镇化建设省级试点名单的通知》，将桃源县纳入以县城为重要载体的城镇化省级试点，归类为专业功能县城。

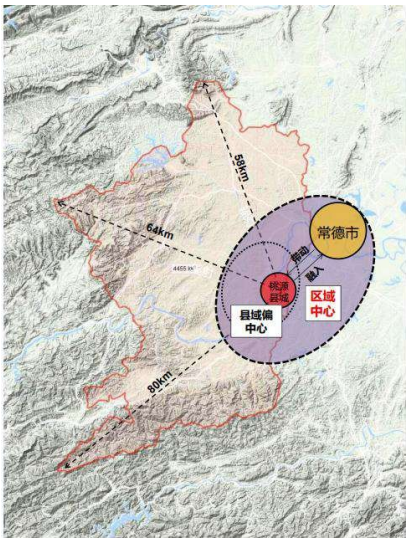
2.中央召开城市工作会议

2025 年 7 月 14 日至 15 日，时隔 10 年中央再次召开城市工作会议。会议重点提到：“分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，继续推进农业转移人口市民化，促进大中小城市和小城镇协调发展，促进城乡融合发展”，“高质量开展城市更新，充分发挥城市在国内国际双循环中的枢纽作用”，“坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，优化城市空间结构”。由此可见，现已基本建立的国土空间规划体系，必将在我国城市工作中发挥重要作用[1]。

三、县城发展面临的挑战

1.县城区位先天不足

桃源县城在地理位置方面存在着较为明显的先天不足，而这种不足对其辐射带动能力和经济发展产生了深远影响。如下图所示，桃源县城处于县域东部边缘位置，是典型的县域偏中心。县城距离南部、西部以及北部各乡镇相对较远，最远距离分别达到 80 公里、64 公里以及 58 公里，但距离县境东部县界仅 4 公里。这样的地理位置状况使县城相较于县域中心带显得颇为偏远，进而导致其辐射带动作用薄弱，难以有效带动周边乡镇实现经济发展和产业升级。此外，县城距离常



桃源县城位置图

德市区仅 39 公里，加之处于偏远边缘带，缺乏与常德市及周边区域的深度互动交流和产业合作，最终使县城经济发展在整个区域范围内处于相对劣势地位。

2.县城交通联系不畅

现状高速公路从县域东北部、西南部边缘穿过，县域中西部腹地缺少高等级公路，县域南北联系道路大多为低等级公路，南北乡镇之间、县城与乡镇之间的交通联系不顺畅，便捷度不高，县域交通需进一步完善[2]。

3.县城产业合力不够

桃源县城产业合力不足这一困境主要涵盖多方面因素：其一，虽然新兴产业在近些年呈现出较快发展态势，但事实上其在经济结构中所占比重依旧偏小，传统农产品和矿产品产业依旧占据主导地位，并且这类资源型产业附加值较低，缺乏对经济结构升级的带动作用。其二，该县工业区布局过度分散，三个工业园彼此距离较远，缺乏有效的产业互动和协同合作，导致基础设施和公共服务设施共享效率低，资源利用不充分。其三，该县各个园区用地类型较为单一，配套公共服务设施也相对匮乏，产城融合程度较低，导致园区内外互动和发展空间受到限制。

4.县城人口体量不大

从表 1 所呈现的数据可知，桃源县常住人口自“六普”至“七普”期间减少了 4.45 万人，这一现象表明县域人口外流问题较为严重。而人口外流的原因主要涵盖经济机会匮乏、教育与医疗资源不足、城镇化发展滞后等多方面，如果外流人口数量持续减少，就会直接导致县城人口体量无法有效扩大。此外，在 2020 年时，桃源县常住人口城镇化率为 42.76%，该数据低于湖南省的 58.76%和常德市的 54.50%，较低的城镇化率意味着县城发展未能充分实现吸引农村人口向城市转移的目标，进而影响县城人口增长和城市化进程。

表 1 桃源县人口数量统计表

指标	2010 年（六普）	2020 年（七普）	变化量
常住人口总数（万人）	85.37	80.92	-4.45
县城常住人口（万人）	12.58	17.23	+4.65
常住人口城镇化率（%）	39.73	42.76	低于湖南省（58.76）和常德市（54.50）
湖南省城镇化率（%）	43.30	58.76	+15.46
常德市城镇化率（%）	39.72	54.50	+14.78

四、优化国土空间规划引领县城发展的对策建议

1.坚持交通拉动，增强县城便捷性与辐射能力

国土空间规划优化布局首先要解决县城交通不便的问题，以此补齐县城偏中心的短板。一是对外交通方面，积极推进黔张常铁路、石长铁路等重要交通项目改扩建事宜，以此构建起对外连接大通道，推进桃源县城与常德市区以及县域乡镇之间交通联系，将桃源大道—S234—G319—张桃高速规划为城市环线，对城区过境交通予以优化，提高中心城区交通连接性和通达性。二是城市路网方面，规划形成“四横五纵”主干路网系统，完善次干道和支路网，以此来提升支路网密度，缓解城市干道交通压力，提高交通流动性。三是交通设施方面，保留黄花井汽车站，规划新建桃源火车站综合客运枢纽和公共交通停保场，新建 1 个货运枢纽。四是静态交通方面，合理布局建设 12 个公共停车场，按比例配建机动车充电桩，建设项目按照相关行业标准配套建设停车位。五是公共交通方面，规划形成“四纵一横”的主要公交网络，完善公交场站布局，结合现有客运枢纽站点，规划 4 处公交首末站。六是绿色交通方面，构建自然高品质的步行交通、畅通安全的自行车交通，规划形成“两带一环多线”的中心城区慢行交通系统，以零碳交通为愿景，优化交通能源结构，鼓励新能源客货运交通工具发展，实现交通运输节能减排。

2.坚持产业联动，促进县城产业升级与结构调整

首先，产业布局规划是国土空间规划中的重要环节。桃源县国土空间总体规划为加快一二三产业融合、优化产业结构提供了指导依据。一产方面，利用“中国硒乡”这一独特优势，推进富硒农业发展，加快建

设“全国生态富硒农业基地”，提升农业的品牌效应和市场竞争力[3]。二产方面，积极承接产业转移，拓展延伸优势产业链，推动“湘西北重要先进制造业基地”建设，大力发展运动制鞋、电子信息智能制造等产业集群，打造“中部鞋都、智显之城”，提升县城工业的技术含量和附加值，增强制造业的核心竞争力。三产方面，依托黔张常铁路、桃花源机场等优越交通条件，深挖桃花源风景名胜区、乌云界、热市温泉等生态旅游资源，发展文旅康养产业，力争打造“全省文旅康养基地”，提升服务业在经济中的比重和作用。

其次，产业园区和产业集群是推动县城经济高质量发展的重要载体。规划根据区域资源禀赋、技术水平以及市场需求，优化了产业园区的布局，形成“一核一带、四片多点”的空间格局。“一核”，即打造县域产业核心区，充分发挥桃源高新技术产业开发区的带动集聚作用，打造全县经济增长核心。“一带”，即优势产业提升带，依托交通干道串联漳江园区、陬市园区和盘塘园区，形成优势产业提升带；“四片”，即东部现代农业产业片、西部山水生态产业片、南部特色茶竹产业片、北部山地康养产业片[4]。

3.坚持更新行动，提升县城承载能力与服务水平

国土空间规划充分考虑县城基础设施、公共服务设施的建设、更新，确保居民能够享受到高质量公共服务。一是对中心城区功能予以规划整合。着力构建和拓展“一江两岸、一体四翼”的城区发展格局；进一步提升中心城区商贸、公共服务、商务办公、旅游服务等综合服务功能，实现城市服务与居民生活便利化，构建十五分钟社区生活圈。二是持续开展城市更新提质工作。加强旧城区基础设施改造以及黑臭水体治理，推动老旧小区改造，实施保障性安居工程，加大公共租赁住房建设力度，提高基础设施现代化水平，提升中心城区综合承载能力，进一步完善商贸市场、医院、学校、公共活动场所、公共绿地等功能配套。三是加快推进产城融合。高质量建设第九中学、漳江小学高新区分校、第二污水处理厂扩容提质、烟溪河治理等重点项目，推动制造业与服务业融合升级，加快园区商业社区服务等配套设施建设，推动园区从单一生产功能向综合城市功能转型，全面提升公共服务水平。

4.坚持圈层互动，稳固县城首位指数与区域地位

绿色高质量发展是县城实现可持续发展的基础所在，而注重区域协同与圈层互动，推动城乡、区域及社会经济协调发展则是实现这一目标的有效工具。一是桃源县国土空间总体规划将陬市镇、桃花源镇等13个乡镇和街道统筹划定为泛县城经济圈，形成区域联合体，实现服务功能的完善和水平提升，致力于提高县城在县域内的首位指数。二是通过资源共享、优势互补，聚焦“肥水不流外人田”的原则，最大限度满足居住、工作、游憩和交通等需求，提升公共服务整体水平，确保这些活动“少出圈”，推动常德、桃源、桃花源的全面一体化发展。三是做好县城作为桃花源旅游服务基地的功能建设，实施“城景互惠”战略，依托景区的巨大客流提升县城经济活跃度，通过旅游业带动其他相关产业的发展，形成共赢的局面。四是贯彻“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持生态优先的发展原则[5]。规划通过统筹绿色廊道和景观建设，提升生态环境质量，为未来的可持续发展奠定坚实的基础。

五、结　语

本研究通过对县城国土空间规划的分析，提出了交通拉动、产业联动、更新行动、圈层互动等多重策略，深入探讨了国土空间规划在引领、提高县城增长极过程中的实践价值。研究表明，在国土空间规划引领下，能切实有效地提高县城通达能力、促进县城产业升级、优化县城空间结构、提升县城服务水平、稳固县城首位指数，能促使人口合理化分布，最终推动县城实现可持续、高质量发展。未来，政府通过科学规划、合理布局、依规建设，不仅能实现资源的优化配置，还能提升区域整体的生态文明水平，促进经济、环境、社会的多维协调发展。□

参考文献：

[1]唐玲，章鹏，朱唐兵，等.“一地六县”起步区国土空间总体规划探索[J].安徽建筑，2025，32(07)：20-21.

[2]玉美贞.整体性治理视角下国土空间规划问题与对策[J].合作经济与科技，2025，(15)：44-47.

[3]王亮.国土空间规划背景下的村庄空间布局探析[J].工程建设与设计，2025，(14)：1-3.

[4]韩汝华.土地测绘与国土空间规划信息化建设途径分析[J].科技与创新，2025，(14)：183-186.

[5]陈荣，李双凤.国土空间规划背景下城乡空间融合规划探索[J].城市建设理论研究(电子版)，2025，(20)：19-21.

作者单位：张连彪，桃源县自然资源局