引文格式：程蕾,吴小语,沈凤娇,等. 湖北省优势地区土地要素配置策略研究[J]. 地理空间信息, 2025, 23(2): 128-132. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2025.02.029

湖北省优势地区土地要素配置策略研究

程　蕾[1]，吴小语[1]，沈凤娇[1]，谢卓君[1]，王树竹[1]
（1. 湖北省空间规划研究院，湖北 武汉 430071）

摘　要：为进一步增强湖北省优势地区土地要素支撑保障能力，基于传统区位理论和比较优势理论识别提出湖北优势地区范围，围绕优势地区对土地要素要求衔接性更紧密、差异性更明显、效率性更突出的需求特征，以湖北土地保障实证分析为基础，研究提出优势地区土地要素配置策略总体思路和具体建议。据此，要细化土地管理政策单元，从规划引领、创新政策、提升效率、灵活配置等方面系统发力，加快建立健全同宏观政策、区域发展更加高效衔接的土地管理制度，使湖北优势地区有更大发展空间。

关键词：优势地区；土地管理；要素配置；政策单元
中图分类号：P208　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2025）02-0128-05

Research on Land Resource Allocation Strategy in Advantageous Areas of Hubei Province

CHENG Lei[1], WU Xiaoyu[1], SHEN Fengjiao[1], XIE Zhuojun[1], WANG Shuzhu[1]
(1. Hubei Spatial Planning Research Institute, Wuhan 430071, China)

Abstract: In order to further enhance the support and security ability of land elements in Hubei Province’s advantageous areas, we identified the scope of Hubei Province’s advantageous areas based on the traditional location theory and comparative advantage theory. Centering on the demand characteristics of advantageous areas that require more cohesive land elements, more obvious differences and more prominent efficiency, based on the empirical analysis of Hubei Province’s land security, we put forward the general idea and specific suggestions of land element allocation strategy in advantageous areas. Accordingly, it is necessary to refine the unit of land management policy, to make systematic efforts from the aspects of planning guidance, innovative policies, improving efficiency and flexible allocation, and to accelerate the establishment and improvement of a land management system that is more efficient and connected with macro policies and regional development, so that the Hubei Province’s advantageous areas have greater space for development.

Key words: advantageous area, land management, element allocation, policy unit

土地管理改革的重点是推动建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜，使优势地区有更大发展空间[1]。而土地资源是经济发展和人类生存的基本要素，具有稀缺性，尤其是自然禀赋、地理区位和经济发展优势的土地资源稀缺性更为显著[2]。随着“三区三线”划定启用，土地用途管制约束日益趋严，并且各地土地资源禀赋与经济发展水平存在非均衡性，不同地区的土地资源利用效率差异明显[3]。2024 年 2 月 19 日，习近平总书记在主持中央全面深化改革委员会第四次会议时强调，要建立健全同宏观政策、区域发展更加高效衔接的土地管理制度，提高土地要素配置精准性和利用效率，增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力。因此，优化优势地区土地要素配置是进一步全面深化改革的重要举措，对提高土地要素配置精准性和利用效率具有重要意义。

优势地区的概念和范围还没有明确公认的界定，一般主要指中心城市和城市群等城市化地区[4]。如何增强优势地区土地保障能力，有的学者认为城镇用地扩展系数已经过时，需适度增加建设用地计划性供给[5]；有的学者认为要健全土地要素供给机制，让市场机制引导土地要素往优势地区配置[6-7]。但是关于湖北优势地区及其土地要素保障能力，现有文献很少提及。基于此，本文以湖北为例，探讨湖北省优势地区的范围，分析现有土地要素配置对湖北省优势地区的保障情况，研究提出土地要素保障配置策略。

1　湖北省优势地区界定与土地需求特征

1.1　优势地区基本概念

传统区位理论定义区位是经济活动的客观场所，土地肥沃决定农业经济的发展，生产要素效益转化决

第一作者简介：程蕾（1990—），硕士，工程师，从事自然资源政策研究、测绘地理信息开发应用工作，E-mail：lazyup@qq.com。

定工业经济的繁荣。大卫·李嘉图比较优势理论认为国家或者地区之间存在先天资源条件的相对差异，要获得比较利益就应发展相对丰富的产业，放弃资源稀缺的产业。基于传统区位理论和比较优势理论，优势地区可以理解为在经济社会发展过程中具有综合客观优势条件的空间单位，受到地理环境、资源禀赋等固定因素和人口、资本、政策等流动因素综合影响[8]。

1.2　湖北优势地区范围界定

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“以中心城市和城市群等经济发展优势区域为重点，增强经济和人口承载能力，带动全国经济效率整体提升”，因此本文主要聚焦湖北经济发展优势地区开展研究。从国家区域发展布局看，国家中心城市是中国城镇体系规划设置的最高层级，作为国家中心城市的武汉具备战略、政策、财政等先天优势。从城镇化布局看，武汉作为省会城市优势明显，襄阳、宜昌作为省域副中心相较其他城市具备比较优势，武汉都市圈、襄阳都市圈、宜荆荆都市圈具备要素集聚、产业集群、人口集中的后天优势，武汉新城等是湖北优先重点发展地区。因此，综合来看，武汉都市圈、武汉市属于国家层面优势地区，三大都市圈：武汉、襄阳、宜昌市和武汉新城等属于省级层面优势地区，中心城区、重点县和开发区等属于市县层面优势地区（图1）。

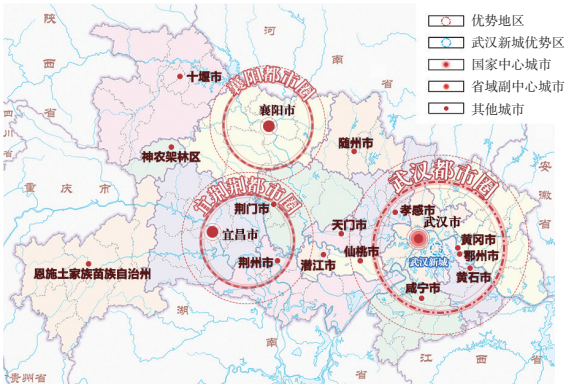


图1　湖北优势地区分布示意图

审图号：鄂S(2025)001号

1.3　湖北优势地区土地需求特征

与一般地区相比，优势地区既是经济发展的结果，更是动力引擎，是区域发展战略的重要空间载体。作为中国式现代化湖北实践的重要抓手，优势地区发展对土地要素的需求呈现出衔接性更紧密、差异性更明显、效率性更突出的三大特征：①土地要素保障需同区域发展战略更加衔接。土地作为经济社会发展的空间载体和重要要素，比劳动力、资本、技术、数据等要素优先级更高，在区域发展战略框架下，亟需健全“战略指引规划布局、规划引导要素配置、要素支撑区域发展”的良性循环政策体系，促进优势地区优先发展。②土地要素保障需体现区域差异化更加明显。土地要素配置面上可整体保障，但局部存在供给不足或供大于求的现象，需按照“新增主要配置需求旺盛、新城地区，需求不足、存量资源多的地区主要靠消化存量”的总体思路，科学用好新增与存量，统筹平衡区域供需。③土地要素保障需提升利用效率更加突出。土地资源是有限的，自然资源“三区三线”管控背景下，建设用地资源更加有限，优势地区更需进一步提高土地利用效率，发挥示范带头作用，带动全省各地用有限的土地资源支撑更高质量的经济社会发展。

2　湖北省优势地区土地要素保障实证分析

湖北高度重视优势地区发展，从土地要素保障的规划、用地、供应各个环节系统发力，为优势地区高质量发展提供了坚实的土地要素保障。

2.1　土地要素保障情况

1）发挥规划引导作用，优势地区发展空间合理预留。湖北科学划定“三区三线”，引导空间要素向优势地区倾斜。武汉都市圈、襄阳都市圈、宜荆荆都市圈的城镇开发边界规模分别为3 013.65、664.35、1 577.66 km^2，分别占全省的41%、9%、21%，共占全省总量的71%（图2）。武汉、襄阳、宜昌城镇开发边界规模分别为1 813.35、664.35、574.63 km^2，居全省第1、2、4位。同时为武汉新城、花湖机场临空经济区、宜昌东部未来城、荆州高铁新区等省级重点战略区预留发展空间，保障武汉新城209.3 km^2、花湖机场临空经济区89.3 km^2、襄阳东津新区61.8 km^2、宜昌东部未来城54.7 km^2、荆州高铁新区31.9 km^2。

2）统筹土地要素配置，优势地区用地指标应保尽保。湖北采取基础指标由省级统筹安排使用、未分解下达市县的管理方式，优先保障三大都市圈、重点城市用地需求。2023年，武汉都市圈、襄阳都市圈、宜荆荆都市圈批准建设用地面积分别为12.25、3.38、10.6万亩，分别占全省30.48%、8.41%、26.37%，共占全省总量的65.26%。武汉、襄阳、宜昌批准建设用地面积分别为4.01、3.38、3.71万亩，居全省第2、5、3位。提升耕地占补指标省级保障力度，2023年统筹保障三大都市圈52个省级重大项目，涉及耕地数量1.78万亩、水田规模0.84万亩。探索将建设用地审批权委托至包括武汉、襄阳、宜昌在内的8个市（州）、

4个直管市和2个县级市，赋予优势地区更大用地审批自主权。

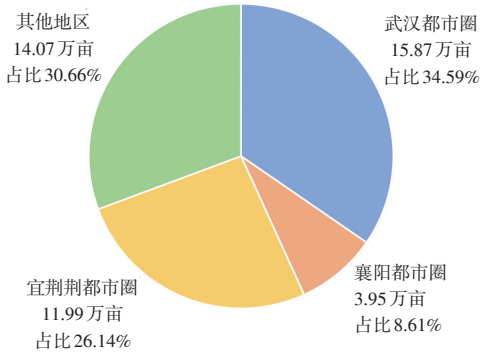


图2 湖北土地供应情况（按都市圈）

注：武汉都市圈统计区域包括武汉市、鄂州市、黄石市、黄冈市；襄阳都市圈统计区域包括襄阳市；宜荆荆都市圈统计区域包括宜昌市、荆州市、荆门市；其他地区为湖北其他市州。

3）创新土地供应方式，优势地区要素保障路径不断拓宽。湖北支持优势地区开展自然资源资产组合供应试点，探索“土地+矿产”“国有建设用地+集体经营性建设用地”等土地供应模式，推行新增工业用地“标准地”出让和用地清单制改革，在武汉、宜昌等地开展农村集体经营性建设用地入市试点。2023年，武汉都市圈、襄阳都市圈、宜荆荆都市圈供应建设用地面积分别为15.87、3.95、11.99万亩，分别占全省的34.59%、8.61%、26.14%，共占全省总量的69.34%（图2）。武汉、襄阳、宜昌供应建设用地面积分别为6.59、3.95、4.83万亩，居全省第1、5、2位（图3）。

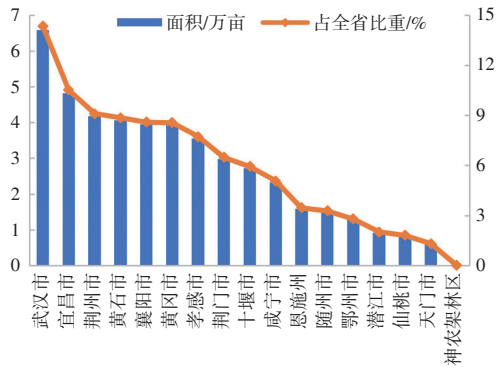


图3 湖北土地供应情况（按市州）

2.2 土地要素配置面临的问题

优势地区作为中国式现代化湖北实践“五个以”实践体系框架和“五个一”省级发展调控机制的重要承载单元[9]，对土地要素配置提出更高要求，现行土地要素配置在统筹衔接、空间布局、调控机制等方面还有一定差距。

1）落实宏观政策促进区域发展，要素差异化调控的协调性有待加强。武汉都市圈发展规划、襄阳都市圈发展规划、宜荆荆都市圈发展规划等重点区域的宏观政策相继出台，但对具体空间安排的国土空间规划和用地配套政策还是空白，用地支撑不聚焦、差异化配置不明显，分区分类的空间统筹、要素配置、用地管制等政策体系还需进一步探索。

2）统筹城乡区域与资源环境，要素空间布局的均衡性有待加强。湖北以流域综合治理为基础统筹推进四化同步发展，将全省划分为长江干流、汉江和清江3个一级流域和16个二级流域片区，而流域治理单元打破行政区划，与主体功能区交错叠加，不同层级、不同类型之间的区域单元缺乏有序衔接和分工协作。同时，土地要素配置不均衡，建设用地指标供应紧张的江岸区（529亩耕地）、汉阳区（2 823亩耕地、1 298亩永久基本农田）等城区划定了少量耕地和永久基本农田，城镇开发边界内预留空间与实际用地存在缝隙、“开天窗”等现象，难以较好地支撑城镇和产业集中高质量发展。

3）推动发展方式绿色低碳转型，土地资源利用的效益性亟需提升。自然资源部通报2023年初湖北批而未供基数79.51万亩，居全国第8位，闲置土地基数19.68万亩、全国第4。同时，2023年湖北新增闲置土地6.28万亩，居全国第6位，已供应土地开发利用违约率22.90%、全国第6，盘存挖潜任务艰巨。从土地产出效益看，2022年湖北亩均税收1.72亿元/km^2，居全国第10位，中部第4位（表1），不足浙江等发达地区的一半，国土经济密度还有较大提升空间。

表1 2022年全国亩产税收排名

排序	地区	地均税收/（亿元/km^2）	2022年国内税收/亿元	建成区面积/km^2
1	浙江省	3.94	13 254.0	3 366
2	广东省	3.16	20 793.0	6 583
3	江苏省	2.75	13 359.9	4 858
4	福建省	2.35	4 173.0	1 778
5	江西省	2.15	3 719.2	1 733
6	湖南省	1.89	3 912.0	2 066
7	河北省	1.81	4 119.9	2 279
8	安徽省	1.80	4 433.7	2 460
9	四川省	1.76	5 921.3	3 367
10	湖北省	1.72	4 807.0	2 788

注：数据来源于各省统计年鉴。

4）增强资源要素有序流动活力，要素配置机制的灵活性亟需提升。湖北超四成国土处于管控保护状态（图4），城镇开发边界以现状城镇建设用地总规模的1.3倍框定总量（各地扩展系数差异在0.17以内），

每年可在5%的规模内微调，均需报自然资源部审批，存在调整规模较小、审批周期较长等问题，城镇开发空间管控弹性不足。而在国土空间规划和“三区三线”已确定城镇建设用地总规模和空间布局的前提下，土地要素配置依然由国家向各省下达土地利用年度计划指标，与地方用地需求衔接不够，亟需探索土地要素市场化配置，促进用地指标与用地需求有效匹配。



图4　流域治理单元与行政区划叠加分布示意图

审图号：鄂S(2025)001号

3　湖北省优势地区土地要素配置策略与建议

湖北应立足空间资源禀赋，统筹区域经济布局和国土空间利用，建立健全优势地区土地要素配置保障体系，土地要素配置策略总体思路如图5。

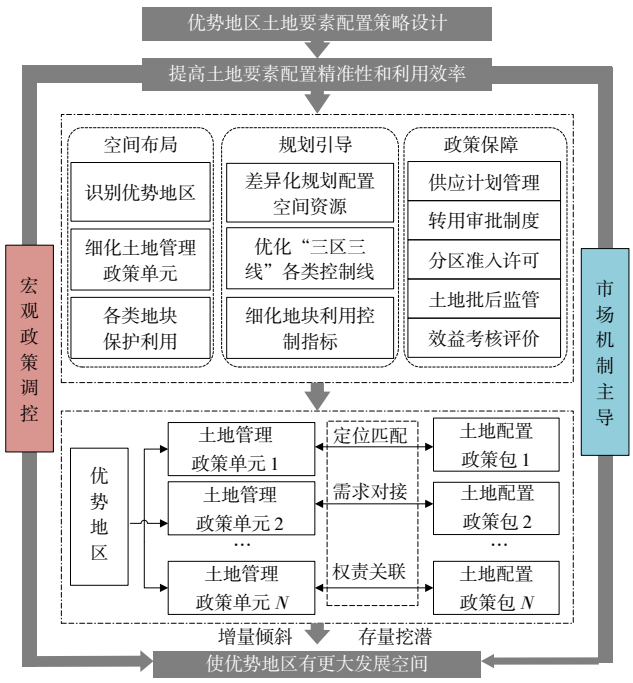


图5　湖北“三区三线”占比分布

首先，应以提高土地要素配置精准性和利用效率为目标，精准识别优势地区并以功能定位为导向细化土地政策管理单元，构建分工协作、高质量发展的优势地区国土空间布局。其次，统筹编制实施湖北优势地区专项国土空间规划，合理安排土地要素时序节奏，针对不同优势地区差异化建立“供应计划、转用审批、准入许可、批后监管、效益考核”的政策保障体系，推动优势地区空间管控政策与功能定位匹配、与用地需求契合、与地区权责关联。最后，在宏观政策调控与市场机制主导下，加快建立健全同宏观政策、区域发展更加高效衔接的土地管理制度，使优势地区有更大发展空间[10]（图6）。在优势地区土地要素配置策略总体思路下，提出增强湖北优势地区土地要素保障能力的具体对策。

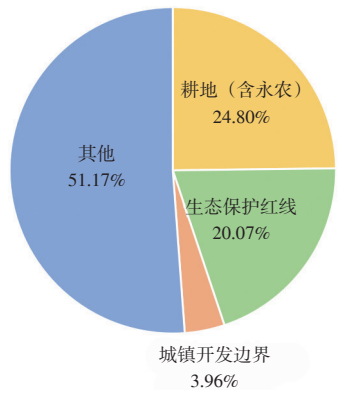


图6　优势地区土地要素配置策略总体思路

3.1　坚持规划引领

1）明确优势地区空间范围。结合湖北战略规划编制实施，开展经济发展优势地区专项研究，提出优势地区分类和识别标准，精准识别经济发展优势地区以及具备潜力的经济培育壮大地区，并将其细化落实到空间位置。

2）编制优势地区发展专项规划。发挥省级统筹调控机制，整体谋划不同优势地区的发展定位、目标任务、主导产业，分级分类编制优势地区国土空间规划，科学安排优势地区发展规模、用地布局、建设时序，构建高质量发展的优势地区国土空间体系[11]。

3.2　创新用地政策

1）细化土地管理政策单元。立足优势地区资源禀赋，统筹衔接行政区、流域治理单元和主体功能区，按照不同功能定位细化土地管理政策单元，促进宏观政策、规划实施、用地管制在土地管理政策单元上衔接一致。

2）部署优势地区土地配置改革试点。选取武汉新城等重点开发区域开展土地要素配置综合改革试点，探索不同地区土地要素差别化配置的政策体系，并因时因地做好试点经验转化运用、复制推广[12]。

3.3 提升利用效率

1）盘活利用存量。树立“凡用地，先挖潜”导向，在武汉、宜昌等地区深化存量盘活和低效用地再开发，创新有偿收回、优化用途、土地置换等处置方式，整合优化边角地、夹心地、插花地，鼓励存量与增量“肥瘦搭配”联动开发，以存量换增量推动城镇内涵式集约化开发。

2）提升土地产出。聚焦以供应链体系建设为抓手构建现代化产业体系，优化优势地区投资强度、容积率、产出效益等用地使用标准，探索土地混合利用、地下空间立体开发方式，推动“工业上楼”“产业进园”，重点保障科技含量高、投资强度高、亩产税收高等发展新质生产力的项目用地，推动优势地区经济密度不断提升[13]。

3）开展招商推介。利用“土地超市”服务市场主体“网上搜地、云上选地”，将存量用地、新增用地一并纳入“土地超市”推介招商，实现优质土地与优质企业精准对接、土地要素与发展需求快速匹配。

3.4 强化协同联动

1）加大差异配置力度。按照“国家优势地区应积极争取国家优先保障、省级优势地区应集中全省资源倾斜保障、市县级优势地区应统筹区域资源统筹保障”的思路，优化用地指标统筹管理机制，打破行政区划壁垒，促进土地要素合理流动、高效集聚，推动优势地区更多承载产业和人口、更多创造经济价值。

2）完善统筹协作机制。建立空间管控协作机制，探索优势地区耕地和生态红线在省内统筹、跨域共担的有效路径，优化用地结构、用地标准和投放节奏，化解因土地稀缺而制约优势地区发展的矛盾，促进优势地区产业集聚协同发展[14]。

3）推动要素市场化配置。加快建立统一土地要素市场，完善交易规则、规范交易行为，健全财政转移支付、生态补偿、考核奖惩等跨区协同机制，以市场调控促进土地要素资源向优势地区顺畅流动[15]。

4 结 语

本文探讨了湖北省优势地区界定及用地需求特征，重点分析了湖北省优势地区土地要素保障情况和土地要素配置存在的问题，并围绕提高土地要素配置精准性和利用效率，提出了湖北省优势地区土地要素配置策略和具体建议。随着经济社会高质量发展，中国式现代化湖北实践加快推进，湖北优势地区要坚持规划引领，科学优化国土空间布局，要创新用地政策、提升利用效率，构建高效灵活的土地要素配置机制，使之同宏观政策、区域发展更加高效衔接，赋予优势地区更大的发展空间。

参考文献

[1] 习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是,2019(24):4-9

[2] 董光龙,周俏薇,孙传谆,等.基于“多宜性-稀缺性-多样性”的粤港澳大湾区土地利用冲突识别[J].农业工程学报,2023,39(17):245-255

[3] 汪本学,周玉翠.基于比较优势的浙江省土地资源配置效益研究[J].经济地理,2017,37(7):185-190

[4] 林拓,虞阳.中国优势地区的空间约束:特质及其根源[J].社会科学,2020(10):11-22

[5] 蔡继明,熊柴,刘媛.增强优势地区高质量发展土地保障能力的制度保障[J].河北学刊,2024,44(4):141-149

[6] 严金明,蔡大伟.以土地要素保障优势地区高质量发展[J].中国土地,2024(5):29-34

[7] 吴宇哲.增强优势地区高质量发展的土地要素保障[J].国家治理,2024(8):52-56

[8] 陈磊,姜海.从土地资源优势区配置到主体功能区管理:一个国土空间治理的逻辑框架[J].中国土地,2019(6):10-17

[9] 王蒙徽.牢记嘱托感恩奋进找准定位明确方向奋力推进中国式现代化湖北实践[N].新华每日电讯,2024-03-11(2024两会特刊006)

[10] 陶荣,肖昶,徐雯,等.空间治理视角下国土空间规划与用途管制衔接制度研究[J].地理空间信息,2024,22(5):14-18

[11] 林坚,张瑜.从空间规划体系到国土空间体系:兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向[J].中国土地科学,2024,38(1):1-8

[12] 李聪,蒋妍.土地制度综合配套改革能否驱动城乡要素流动:理论逻辑与实证检验[J].经济问题探索,2024(6):73-89

[13] 陈美球,王检萍,张淑娴.以提升土地要素配置效率加快新质生产力的形成[J].中国土地,2024(6):22-25

[14] 刘西忠.中国式现代化区域协同的空间战略红利[J].中国国情国力,2023(5):12-16

[15] 吴宇哲,任宇航,许智钇.国土空间规划体系下土地要素市场配置:理论、机制与模式[J].中国土地科学,2023,37(3):28-37