

国家安全视角下的我国西部国土空间规划: 体系完善与基本导向

杨永春^{1,2}, 张薇^{1,3}, 曹宛鹏¹, 穆焱杰¹

(1. 兰州大学资源环境学院, 兰州 730000; 2. 兰州大学西部环境教育部重点实验室, 兰州 730000;

3. 内蒙古师范大学旅游学院, 呼和浩特 010022)

摘要: 当前,我国国土空间规划自上而下试图从宏观层面尽可能解决或缓解自改革开放以来所面临的生态环境问题、资源约束、人地关系冲突、多头管理、规划权威性等问题。我国国土规划的体系、架构和技术条例等迄今已形成相对科学合理的“共性”规范,但在战略层面讨论面向未来国家安全背景下的地域“个性”问题仍较缺乏。面对国家需求和西部特殊情境,应考虑建立基于国家安全考量的跨省区、跨流域的西部国土空间规划。在战略层面,为保障国家安全,此规划应着重考虑:(1)理论上,基于国家安全视角应建立跨省区、跨流域的西部国土空间规划体系;(2)实践中,建议制定西部空间尺度的以生态区、自然保护区为核心的“西部国土空间规划—生态安全”专项规划,以边境线、支撑线为规划脉络的“西部国土空间规划—生存安全”专项规划(或在规划中明确“国防安全细则”),依托主要交通线以城镇体系为组织脉络的“西部国土空间规划—生活安全”专项规划(或在规划中明确“西部和谐社会建设细则”),遵循主体功能区且以区域性中心城市、城市群等为中心的“西部国土空间规划—生产安全”专项规划(或“西部经济高质量发展规划”),重构生态空间、生存空间、生活空间、生产空间;(3)特别建议强化边疆城镇/村寨建设,设立新时代“大三线建设”——西部“环青藏高原重点建设带”,以应对后疫情时期有限全球化和“双循环”现实的可能的国家安全需求。整体上,西部情境特殊,其国土空间规划与东中部应有差异,切忌一刀切。

关键词: 国家安全;国土空间规划;跨省区理念;四大空间;差异化需求;中国西部地区

西部地区位于我国地势的第一、二级阶梯,含四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏十个省(市、自治区),是我国现代化的战略纵深区域和国家全面现代化成功与否的标志,也是人与自然和谐发展的典型试验区。这个地区是亚洲中部重要的生态屏障,我国重要的经济地带和“脱贫攻坚”的重要区域,对促进国家经济社会发展,维护国家生态安全与社会和谐,促进边疆稳定和民族团结具有重要意义。改革开放以来,受中央政府倾斜性政策的大力支持,尤其是西部大开发、资源型城市转型等,西部社会经济整体处于较高的增长区间,基础设施得以提升完善,特色、优势产业取得较快发展,生态环境得到持续改善,取得了较高的发展成就,已大致孕育或形成了成渝、黔中、滇中、关中、兰西、天山北坡、宁夏沿黄等城市群^[1]。不过,西部地区内部的经济联系较为松散,呈现多中心空间结构^[2]。另外,西部地区在发展过程中

收稿日期: 2020-07-03; 修订日期: 2020-12-06

基金项目: 第二次青藏高原综合科学考察研究项目(2019QZKK1005); 教育部人文社会科学研究项目(18YJC-ZH246); 国家自然科学基金项目(41971198)

作者简介: 杨永春(1969-),男,陕西白水人,博士,教授,博士生导师,研究方向为城市与区域发展、转型与规划。E-mail: yangych@lzu.edu.cn

仍存在生态建设和保护不足、水资源合理利用水平较低、生产力布局和生态环境之间矛盾突出、农耕（牧）经济对区域发展的推动力有限等问题。结合全面贯彻落实习近平总书记2019年所倡导的高质量发展目标、2020年8月在北京召开的中央第七次西藏工作座谈会上的讲话精神、《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》、2020年10月的中共十九届五中全会精神等，其核心目的是基于党中央的“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，加快建设更高水平开放型经济，铸牢中华民族共同体意识，推进生态文明建设，确保国家安全和长治久安等方针和政策，持续推动地区高质量增长，维护民族团结与社会和谐，巩固边防和边境安全，建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西部。这迫切需要新时代的国土空间规划在国家尺度和区域层面予以切实的关注和响应。

安全是将人类活动及其对自然的适应状态及对人类的生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能接受水平以下的状态。当前，中国的国家安全观涵盖了政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等，国家安全就是这11种安全观所组成的一体化的国家安全体系，包括边界之内的国土安全和海外安全，即日益扩大的海外事务也应被纳入国家安全的视野。国土安全只是国家安全的一个重要部分。迄今，为解决不同地理区域存在的社会、经济、生态等问题，我国已制定并形成了不同层级、内容的空间规划，但至少在宏观层面与国家安全的关联仍不紧密，如生态安全、生存安全、生产安全等。事实上，我国国土空间规划体系构建取得了进展^[2-10]。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》明确了“五级三类”体系。学者们从理论内涵等方面，构建了“双评价”与国土空间规划及地域功能优化分区的科学逻辑，强调主体功能区规划的引导作用^[11,12]；多立足于“三生”空间理论，按照“三区三线”空间划分，从生态分区、区域分层等分析了区域空间组织和结构优化问题^[13-22]。针对西部地区，研究人员探讨了生态文明建设、新型城镇化、优化路径、特色产业发展以及“一带一路”与西部开发的若干问题等^[23-35]。

由此，我国目前的国土空间规划已具备较为完善的范式，针对我国西部国土空间规划的研究也日趋深入，不过仍亟待探讨如下关键问题：一是现行国土空间规划体系尚未明确制定跨省区、跨流域等跨行政区尺度的国土空间规划和治理的方案及措施；二是现行国土空间规划缺乏较为综合性的国家安全考量，或至少没有明确将当前的国土空间规划与国家安全进行有机关联。新时代，我国国土空间规划应在国家尺度或大区域尺度，将国家安全的理念积极融入，保障或体现生态保护、高质量经济发展、社会和谐、国防建设等国家战略和未来需求，这是一个值得关注的重大科学问题。其涉及到如下关键问题：一是在规划体系和内容中，如何考虑和保障生态、国防等国家安全的需要？二是针对不同的安全类型，采用何种方式保障国家安全？三是在空间组织中，如何统筹落实相应的国家安全的需求并基于绿色发展促进地区的人地和谐？事实上，我国西部情境十分特殊，受其地理区位、历史因素、政府政策等影响，其生态、国防、社会、经济等显著区别于我国其他地区。特别是后疫情时期，我国可能面临严峻的安全压力，如当前处于低潮的中印、中美关系，因而基于国家安全的西部国土空间规划至少应考虑生态安全、生存安全、生活安全、生产安全等关键问题，即至少有必要考虑跨省区、跨流域的基于国家安全考量的国土空间规划，以对我国西部的生态空间、生存空间、生活空间、生产空间在大区域尺度进行科学、合理的安排。

1 西部特殊情境下基于国家安全视角的国土空间规划体系的建构

新时代,针对西部的特殊情景,基于国家安全的西部国土空间规划所考虑的生态安全、生存安全、生活安全、生产安全具有特定的内涵。一方面,我们需考虑我国的国家安全观,尤其是政治安全、生态安全、国土安全、军事安全、经济安全、社会安全等。另一方面,还需考虑国家发展的战略目标和西部的地方基本需求,如国家现代化、社会和谐与民族团结等。因此,本文中的生态安全特指针对国际、国内需求的生态保护和修复,维护西部地区的生态系统功能,提升生态系统的服务能力,基本对应我国国家安全观的生态安全;生存安全特指基于国家国防和军事安全需求的相关体系建设和支撑能力;生活安全特指基于大区域之民族团结、社会安全、文化安全等需求的和谐、绿色等内涵,包括绿色发展、民族融合、政治安定等;生产安全特指基于经济安全、科技安全、资源安全等需求的基于均衡导向的生产力布局、经济高质量发展等,以维护国家的政治经济稳定乃至国防安全和军事安全。事实上,我国西部的生态地位极其重要但生态系统又总体脆弱,国防意义重大但当前形势较严峻,多民族区域集聚但发展较缓,经济整体落后但特色突出。故此,西部基于生态安全、生存安全、生活安全、生产安全所对应的生态空间、生存空间、生活空间、生产空间的规划安排一定程度上需基于大区域尺度乃至国家尺度的整体考量,打破行政区划壁垒、提高规划的可行性和科学性,即基于国家安全视角建构或补充西部的国土空间规划体系(图1)。其中,生态安全是根基,生存安全是保障,生产安全是手段,生活安全是目标,四者相辅相成,相互促进。这样,本文的生态空间、生活空间、生产空间虽与现今使用的“三生”空间的概念有些类似,但更强调国家安全视角及宏观层面的内涵。“生存安全”这个大概概念,在本文并非常规意义的理解——个人生命在生理意义上得到延续以及一个国家、民族及其人民在社会意义上的生存得到保障,而是特指基于国家层面的国防军事领域的“生存”内涵。因此从生命保障角度考量,灾害防治、基础生活资源保障、水源地保护等虽属生存安全的内容,在大区域层面可相应置于生态安全、生活安全、生产安全内予以体现。

(1) 生态安全:以生态区为规划单元,强化自然保护区系,促进生态空间重构

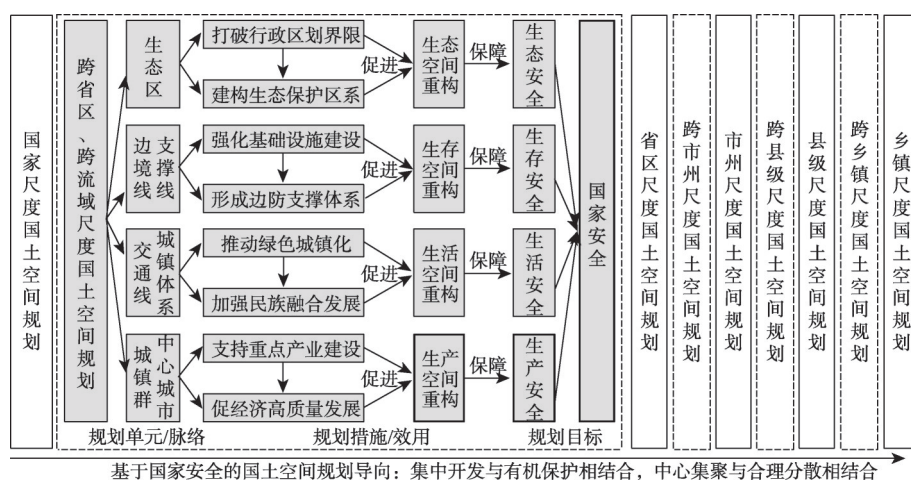


图1 国家安全视角下中国西部的国土空间规划体系

Fig. 1 The territory spatial planning system of Western China from the perspective of national security

西部地区是我国乃至亚洲的重要生态屏障, 事关国家、国际的生态安全, 是我国生态文明建设的核心地区。该区域地貌类型齐全, 山地、丘陵、台地、平原和高原广泛分布; 气候差异显著, 热带、亚热带、温带、寒带横跨南北, 干旱、半干旱、半湿润、湿润区纵贯东西; 自然资源和生物多样性丰富, 是亚洲许多大江大河的发源地和主要集水区, 我国60%以上的陆地生物多样性关键区位于西部。然而, 西部地区的生态系统总体又极端脆弱, 现行省/区尺度的国土空间规划难以有效治理, 以生态区为规划单元有利于打破行政区划壁垒, 建构跨省区、跨流域的生态保护区系, 可促进生态空间重构, 保障国家生态安全(图1)。

我国西部主要有青藏高原、云贵高原、黄土高原和沙漠脆弱区四大典型的生态区域, 均跨越多个省区。① 青藏高原, 分布在藏、青、川、滇、甘、新6省(自治区)的27个地区179个县。地理位置特殊, 海拔多在3000 m以上, 自然资源丰富, 是我国重要的生态安全屏障。该区域是长江、黄河、澜沧江、雅鲁藏布江等重要河流的发源地, 即“亚洲水塔”, 是世界高原特有生物的集中分布区, 也是亚洲地缘安全的重要地区^[36]。严寒、大风、日照充足、蒸发量大, 冻融侵蚀面积大, 自然生态系统保存较为完整但极端脆弱。② 云贵高原, 主要分布在黔、滇、桂三省区, 川、鄂、湘边境也有分布。内部以森林、湿地和草原生态系统为主, 山地、高原、盆地交错分布, 高山、峡谷、河流纵横。该区域是石漠化和地质灾害易发区, 域内尤其岩溶地区石漠化最为严重, 整体石漠化土地面积12万km², 严重的土地沙化和石漠化导致沙尘暴频发、耕地草地质量降低、人类生存空间缩小、贫困加剧^[37,38]; 域内坡陡谷深, 地形起伏明显, 且降水集中, 强降水、极端降水事件多发, 由此引致山洪、泥石流和滑坡等地质灾害频发, 对人民群众生命财产安全造成威胁^[39]。③ 黄土高原, 位于黄河中游, 横跨青、甘、宁、蒙、陕、晋、豫七省区。区内土地、光热资源丰富; 气候干旱, 植被稀疏; 坡耕地面积大, 农业种植结构单一。该区域是世界上水土流失最严重的区域之一, 土壤侵蚀问题严重; 农业生产基本陷入“越垦越穷、越穷越垦”的恶性循环; 已从生物、工程等方面实施多种水土流失治理措施, 并取得明显成效^[40]。④ 沙漠脆弱区, 主要包括塔克拉玛干沙漠(新)、古尔班通古特沙漠(新)、柴达木沙漠(青)、库木塔格沙漠(新、甘), 是最脆弱的陆地生态系统。整体上沙漠脆弱区基本处于新、甘、青三省区, 属干旱、半干旱区, 降雨稀少, 蒸发强烈, 气候干燥, 为沙漠化创造了自然条件^[41]。近年来, 区内的沙漠化虽被逐步遏制, 依然是沙尘暴的主要来源地之一, 其周边区域人类居住地存在重大生态安全威胁。

总的来说, 西部地区生态环境脆弱, 生态承载力相对低下, 伴随着人类生态足迹在西部的日益扩张, 其生态安全受到威胁。因为我国西部工业化进程总体尚处于相对粗放、规模导向的初中期发展阶段, 虽经多年的关注和治理, 人一地关系及其矛盾总体相对持续紧张, 人类不合理或过度的开发活动仍在继续, 主要表现在部分地区的生态系统退化、自然灾害频发、脆弱性升高、一些动植物种群生存压力增加等方面, 迫切需要关注和保护。如此, 西部生态系统服务功能的提升和生态环境保护、恢复可为我国提供丰富的生态资源、动植物资源、旅游休闲资源和战略栖息地, 提供丰沛且高质量的淡水资源, 并为高质量的农产品生产和城乡集聚地等提供基础环境和有力支撑。因此, 西部亟需展开跨省区、跨流域的以生态区为规划组织单元的西部“国土空间规划暨生态安全规划”专题研究。

(2) 生存安全: 以边境线、支撑线为脉络, 促进生存空间重构

我国西部在国家层面的国防意义重大但目前形势较严峻。当前, 国际力量对比, 全

球的经济、科技、军事竞争态势与全球治理体系和地缘战略格局正发生历史性变化^[42]。在这个百年未有之大变局中,中国面临前所未有的机遇和风险挑战。乌克兰危机、中东乱局、美欧民粹主义、逆全球化、贸易摩擦等重大事件对国际战略形势产生了重大影响,并在太空、网络、深海、极地等新领域加速争夺战略制高点^[43]。美国退出伊核协议等协议和组织,试图打破旧有秩序,建立新的游戏规则,试图对冲中国崛起^[44]。“一超多强”格局下“亚洲版北约”的强化、美国印太战略的实施、中印对峙、印巴冲突等^[42,44],对我国的国防军事安全形成了新的压力。在新旧秩序的转换过程中,为有效抵御各种战略风险,营造对我国有利的周边环境,落实“一带一路”倡议,谋求更加公平的国际政治经济新秩序,有效争取全球规则制定的主导权,迫切需要安定、繁荣、和谐的战略后方,这就是新时代所赋予西部在国家层面的生存安全的真实含义。而现有国土空间规划所推行的“三生空间”没有很好地涵盖基于我国国防安全和军事安全的生存安全这个领域。另外,现有国土空间规划所强调的“五级三类”体系在一定程度上难以有针对性地保障生存安全。那么,以边境线、支撑线为脉络,有目的地、专门性地强化边境地区和边防支撑沿线的基础设施、生产基地等的建设,建构严密的边防支撑体系,有助于促进国家的生存空间重构,保障国家安全(图1)。

一般地,国防建设需保护国家的边境国界、军事基地、交通要道、后勤供应等方面的安全。其中,军事基地、后勤供应等需要一定的安全空间,不能允许民众的生产生活、旅游开发、科学考察等威胁国防重地安全的行为。我国西部边境国界线漫长,接壤国家众多(13个),均质化部署军事力量易分散军力,需根据我国与接壤国家关系的友好程度权衡应部署的军事力量强度。不过,完全依赖军事力量并不能彻底保障国防安全,且边境军事力量过强易引起邻国警惕。作为辅助手段,边疆安全事实上需一定地域内、一定规模和一定社会结构的边民支持。因此,国土空间规划应加强国防安全背景下的边民住区体系的构建和生活质量保障。实际上,合理的边疆城镇/村寨体系可支撑或弥补西部漫长边境线上军事力量的不足,一定程度上达成预警和驻守的作用,巩固或辅助我国西部边防。故而在西部国土空间规划过程中,对于一些自然条件差、人口不断减少但地位重要的边疆村寨,应考虑提供一定的援助和支持。此外,还应以边境线、支撑线为主要脉络,再基于国家安全考虑规划建设由内陆通往边境线的战略公路、铁路、机场、供给基地等设施以及为这些设施正常运转所配置的维护设施。

总而言之,应以边境线、支撑线为基本脉络,规划建设国防交通据点和要道,以军警力量为主,辅之以合理布局和规模适度的边疆城镇/村寨体系,构成全面、有效的边防支撑体系。因此在西部国土空间规划过程中,边境线、军事基地、交通要道等的人口迁移、生产用地、建设用地、城镇体系等的安排需予以切实考量国防需要,并不能完全遵循一般性的规划思路或指标要求。

(3) 生活安全: 依托主要交通线, 以城镇体系为组织脉络, 促进生活空间重构

目前,我国的现代化进程正处于关键阶段,迫切需要政治稳定的战略后方,即西部的现代化进程及社会和谐对国家安全、发展战略和社会稳定至关重要,可保障我国的长治久安和共同富裕。西部是我国大多数少数民族的绝对集居地,社会发育水平相对较低,肩负着民族融合和繁荣的重任。西部发展不但要遵循社会经济的发展规律,还要兼顾少数民族发展的阶段性需求和文化转型需要。少数民族集聚区的社会经济发展较缓,不利于我国的社会和谐和各民族的融合发展。故而,西部国土空间规划基于新型城镇化和绿色发展,在宏观尺度关注各族人民的安居乐业,如住区环境的安全和质量提升、民

族融合和社会文明和谐等，持续加强对少数民族地区发展的关注，支持少数民族积极融入国家现代化进程，促进西部的生活安全。

事实上，西部仍处于并将长期处于人口东迁的大趋势中^[45]，而且区域内部也在进行不断的迁移和再集聚。后者的进程不但与西部地区的陆港、国家级新区、经济区建设密切相关，而且还促进了西部各个城市群或中心城市的发展以及乡村振兴等国家战略的顺利实施，走向新型城镇化和绿色发展模式。过去20余年，基于收入需求、文明享受、生态建设等的需求，西部人口（尤其是少数民族地区）不断由山区、丘陵等地区向低海拔、平原、河谷、盆地、大型绿洲等内部发展条件和生活条件优良的城乡地区，尤其是沿着主要交通线的城乡聚落集聚^[30]。至少在今后10~15年内，西部的人口迁移行为仍将继续，人口城市化率仍将持续提升。这种迁移进程不但与西部的生产安全相互促进，如这个集聚过程总体有利于提升西部的技术水平和生产力，加速西部工业化、城镇化进程，而且促进了生态保护，如降低各类自然保护区的人口密度，促进城乡、民族之间的大融合，有效提升民众的文化素质和文明程度等，加速西部的现代化进程。当然，这种迁移过程也可能导致部分边疆的城镇/村寨人口持续减少以及部分地区的土地荒芜等情境的发生，有可能不利于我国的边疆稳固。

这样，西部地区应依托主要交通线，以城镇体系为区域空间重构的脉络，积极关注和理解少数民族的生态文化，如人口的稳定性、规模控制等，通过合理的生产力集聚、技术进步和人口流动等，有效推动西部的绿色城镇化进程。在此基础上，根据经济能力分阶段持续改善西部城乡聚落的宜居性，如居住环境、生活设施、文化设施、就业能力等，提升人民的获得感和幸福感，加强民族融合和社会和谐，促进西部整体的生活空间重构，保障国家的社会安定（图1）。而且，这也有利于迟滞边疆地区的人口持续减少的趋势，从而保障边疆安全。

（4）生产安全：基于主体功能区，以城市群/区域性中心城市为中心，促进生产空间重构

在国家层面，西部的生产安全至少需要三层含义：一是我国政治经济安全的战略后方，包括国防等尖端/战略性的物质生产、储存等的国家级基地；二是我国战略性资源贮存、开发、加工的中心；三是我国重要的特色产品生产和供给的基地。鉴于后疫情时代国际环境的剧烈变化，西部地区生产安全的意义更加现实和紧迫。

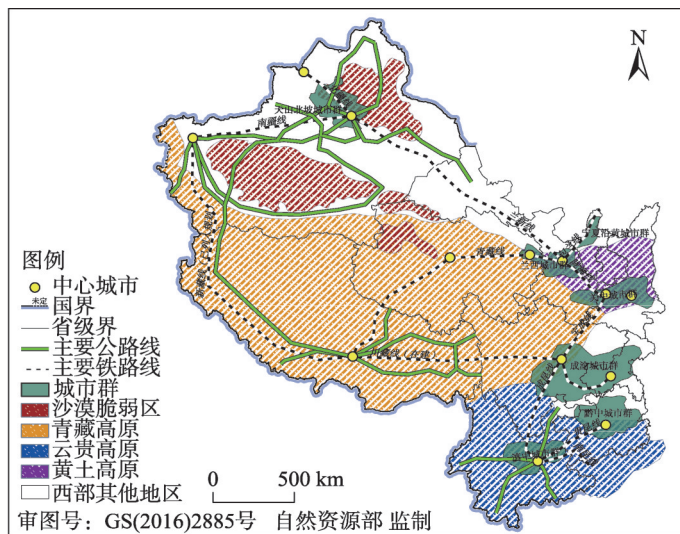
改革开放以来，西部地区是我国社会经济发展相对落后的主体地域，在国家尺度已处于落后地位^[46,47]。然而，随着我国整体步入工业化中后期的需求决定供给的质量竞争时代，我国区域竞争也将进入组团竞协的城市群时代。迄今，西部受经济条件、产业结构、地理区位、历史因素等影响，其经济高质量发展水平较低^[48]。西部的国有企业多，转制缓慢，经济活力相对不足，融入经济全球化进程缓慢；产业结构“偏重”且偏向资源、生态消耗型及利润低下；农业劳动生产率相对低下，服务业也基本类似，尤其缺乏良好的生产性服务业。整体上，在与东部地区的竞争中，西部地区自1949年以来一直处于劣势。新时代，尤其是后疫情时期的国家安全压力、国家生态文明建设和地区生产力提升需求，西部地区要想“弯道超车”，势必要：一提升地区的专业化能力和水平，即基于国家主体功能区要求，建设适合各地的专业化生产能力，如石化生产基地、国家级农业基地、旅游休闲基地等；二主要以城市群尺度为规划的“空间单元”以及西部其他地区的中心城市，积极依托国家级的新区、陆港、开发区等政策，支持重点产业发展，促

进区域生产力的空间重构,推动经济高质量发展,才有可能缩小与东部地区差距,保障西部乃至国家的生产安全(图1)。

国家尺度的产业发展大致表现为典型的“地带性”“梯度性”的空间分异规律,即从东南沿海向西北内陆梯度衰减的发展规律^[49-50],西部地区长期落后于东部地区。①从传统制造业来看,改革开放以来,我国东部地区率先进行制度改革,并大量承接欧美日韩、港台地区等对外转移的制造业。西部地区则因享受改革开放政策较晚出现了产业带塌陷,尤其是区域制造业出现了显著衰落趋势,除部分“三线建设”时期的工业基地外,其余地区的自然地理环境较差,市场化不足,制造业发展基础薄弱,缺乏比较优势,路径突破甚为艰难^[51-54]。计划经济时期所形成的自东北的吉、辽两省,经京津唐、黄河中游地区,一直延伸至西北的陕、甘、宁三省区的一条资源开发—重工产业带,即对应了我国的煤、铁、石油等矿产的主产区和国家重点建设的石化、机械等技术层次较高、产业相对发达的重工业基地的产业高级度(UPG指数),自2000年以来已长期陷入“滞障”^[53,54]。因此,西部的传统制造业、高新技术产业等已处落后地位,即虽采用了循环经济等先进的发展理念,但西部制造业对于产品的研发、生产和销售与东部地区仍差距明显。西部制造业的传统地位衰落,引致产业竞争力下降和技术进步缓慢,区域高质量发展压力陡增。②西部地区服务业的发展,较多依赖旅游、休闲、养老等新型需求的刺激。因为经济发展水平的相对落后,本地市场需求提升较为缓慢,外部市场需求的增大使得西部服务业的发展开始变得至关重要。不过,外部市场需求对服务业高质量发展的要求也日趋增高。但是,西部地区的气候、地理条件差异大,影响了旅游业的发展,如甘肃、新疆等旅游休闲地无法克服季节性障碍,即西部服务业的高质量发展不得不考虑这些局限性。③西部地区的农业发展,新产品的研发十分关键。同时,迫切需要发展绿色化、专业化、规模化的农产品生产基地。此外,西部地区的干旱区/半干旱区的节水农业建设对区域可持续发展也越来越重要。因此,西部地区要想推动经济高质量发展,势必应遵循国家主体功能区的引导,以城市群或中心城市为产业发展的基本空间单元或联系纽带,充分发挥各自的专业化的比较优势,打造地方化的特色产业乃至产业集群,从政策制度层面组织引导各自的重点产业建设。

2 国家安全要求下的西部国土空间规划的基本导向

今后一定时期内,至少在国家全面现代化实现的前一个阶段,西部应基于国家和区域的宏观结构,在保障国家安全的前提下,统筹安排跨省区的、区域性的国土空间规划,加快形成绿色生产方式,推进生态文明建设,建设美丽中国,力图实现生态安全、生存安全、生活安全和生产安全的基本目标。也即面向国家安全背景下的国家战略及西部发展的情境和现实需求,西部国土空间规划在发展思路、指标安排、设施安排等方面,均需考虑西部大致仍处工业化中期的现实,应持续支持西部的工业化和城镇化进程,促进西部的经济持续增长和社会稳定发展,即立足西部情境,在遵循基本经济规律的前提下持续缩小与东部地区的发展差距。因此,在当前日益复杂的社会转型背景下,应基于市场机制和国家支持,采取“适度集中,合理分散”的基本原则,推动社会经济的发展转型和空间重构,即“集中开发与有机保护相结合,中心集聚与合理分散相结合”的方针,制定跨省区、跨流域的国家安全视角下综合性的“西部国土空间规划”,重构大区域的生态空间、生存空间、生活空间和生产空间(图2)。



注：本图基于自然资源部标准地图服务系统下载的标准地图制作，底图无修改。

图2 国家安全视角下中国西部的国土空间格局示意图

Fig. 2 Schematic diagram of the territory pattern in Western China from the perspective of national security

(1) 生态空间：打破行政区划界限，建构生态保护区系

根据自然生态系统的内在规律，遵循国家主体功能区及2019年6月发布的《中办国办印发关于建立自然保护地体系的指导意见》，科学规划和重构西部生态空间，制定跨省区、跨流域的以生态区为规划单元的“西部国土空间规划—生态安全”专项规划，目的是打破行政区划界限，建构生态保护区系，从而重构生态空间，保障西部乃至国家的生态安全。

迄今，伴随着人类生态足迹在西部的日益扩张，西部四大典型生态区域（图2）的生态安全受到了威胁，应以修复保护为基调进行生态空间重构。具体看，四大生态区域的生态安全威胁主要源于：①生态敏感区、水源区的保护不足，这不仅包括大江大河、山脉丘陵等宏观层面的生态系统，也包括微观生态系统的敏感区；②生态保护和修复的范式不完善，西部不同类型、尺度的生态区域的保护和修复不可能采用相同的标准或模式，相关范式有待完善；③水资源利用不够合理，尤其是干旱区或半干旱区的农业用水总量控制及水污染的治理十分关键；④人类活动加剧生态恶化，突出表现为原有人类活动区域变成了人类越来越密集的活动区域，降低了珍贵的野生生态环境的自我修复能力，影响生态环境的稳定性。因此，西部国土空间规划的生态空间规划应以生态系统的自然修复、生态脉络保护、生态功能提升为基本目标，并根据不同生态区域的内在要求，针对不同生态区域采取不同的生态保护措施，形成跨省区、跨流域的体系严密的、基本刚性、针对性强的生态保护体系。

实践中，按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，西部的生态空间规划应综合考虑各生态区域的切实建设要求，整合优化现有各类自然保护地，统一设置、分级管理和分区管控西部的自然保护地，着力推动生态体系建构。

① 青藏高原，依据《青藏高原区域生态建设与环境保护规划（2011—2030年）》，重点是保护高原自然生态系统和特有生物物种，修复草原生态，形成自然—人工科学耦合的生态演化系统。因此，应鼓励合理利用草原，加强有害生物防治和天然草场、江河

源头植被保护,增加林草植被,提高水源涵养能力;加强河谷农区水土流失治理,实施保护性耕作;按照国家建立自然保护地体系指导意见的要求,持续加强羌塘、三江源、可可西里、阿尔金山等自然保护区建设,设立和建设祁连山国家公园,保护地方的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种,即严格保护和维持高原河湖湿地、高寒特有动植物与水生生物及其生存的栖息环境,维护高原生物多样性。规划过程中,可将青藏高原划分为生态安全保育区、城镇环境安全维护区、农牧业环境安全保障区和其他地区(包括资源区和预留区)等“四大功能区”,并针对不同功能区制定具体措施。

② 云贵高原,依据《全国生态脆弱区保护规划纲要》(规划期为2009—2020年)及《岩溶地区石漠化综合治理工程“十三五”建设规划》(规划期为2016—2020年),重点应加强源头区和河流两岸防护林建设,并同时通过中小山区、丘陵系统的日益广泛性的保护、恢复和可持续利用,逐步形成自然—人工科学耦合的复合生态系统,提高生态服务价值。因此,应提高林草植被质量,防控山洪地质灾害,强化生物多样性保护;修复退化森林、湿地、草原生态系统,控制水土流失,强化小流域综合治理;加强梵净山等自然保护区、云南普达措国家森林公园的建设,提升天然林、自然湿地、野生动植物保护的力度。可分为岩溶山地石漠化生态脆弱区、山地农牧交错生态脆弱区进行规划引导,通过设立新的自然保护区、国家公园和自然公园加以强化。

③ 黄土高原,依据《黄土高原地区综合治理规划大纲(2010—2030年)》,重点加强原生植被保护,增加林草植被,缓解草畜矛盾,控制水土流失和沙化扩展,持续进行生态系统修复,提高生态系统的自然化水平和生态服务价值。因此,需合理调配水资源,加强黄河源区水源涵养和保护,以培育林草资源、保护生物多样性、防止水土流失、减缓山洪地质灾害为重点,实施天然林保护和森林经营,建设黄河上中游防护体系;按照国家要求,整合和优化自然保护区、自然公园乃至国家公园的体系,维持和恢复地方的河湖湿地、特有动植物及其生存环境,即加强野生动植物保护、保护区能力建设和森林公园体系建设(如截至2020年6月,陕西黄河流域共建成173处自然保护地,黄土高原腹地地带自然保护地群基本形成),着力保护自然生态系统、野生动物栖息地和生物多样性。可将黄土高原划分为黄土高原沟壑区、黄土丘陵沟壑区、土石山区、河谷平原区、沙地和沙漠区、农灌区六大类型综合治理区进行规划引导。

④ 沙漠脆弱区,依据《全国防沙治沙规划(2011—2020年)》和《国家沙漠公园发展规划(2016—2025年)》,重点是通过设置沙障、砾石压砂等措施固定流动和半流动沙丘,加快风沙源区和沙尘路径区治理步伐,设立和加强这个生态脆弱区的自然保护区和自然公园等的建设,确保沙漠中的湿地、水域、生物等珍贵自然资源及所承载的景观得以有效保护,即尽量减少不合理的人工干扰,并通过科学造林种草,合理调配生态用水,增加林草植被,阻挡沙漠的扩张和提升生态系统的韧性;对于相对集中连片但当前不具备治理条件或具特殊生态保护功能的沙化土地,应划定封禁保护区。可将西部沙漠脆弱区的规划重点确定为无人区、边缘区的脆弱陆地生态系统的保护,逐步建立中小尺度的生态恢复区系。

在开展跨省区、跨流域的以生态区为规划单元的“西部国土空间规划—生态安全规划”专项规划时,原则上应基于主体功能区的要求,并融入新的规划发展理念,如积极参考已有相关规划,继续支持人口从不适宜地区(如高坡度区、灾害区、水土保持区、生态恢复区、水源保护区等)的持续迁出,降低这些地区的人口密度,减少人类活动干

扰,积极扩大和完善各级生态敏感区、水源保护区、野生动植物保护区、生态恢复区、无人干扰自然保护区等的建设,重塑生态空间,建构生态保护区系,持续推动生态文明建设,保障生态安全。

(2) 生存空间:强化基础设施建设,形成边防支撑体系

生存空间在文中主要指国防军事用地、与边防体系相关的用地、为保障国防军事安全的相关支撑体系的用地以及其他相关用地等。根据国防安全的国家战略要求,科学规划西部生存空间,制定跨省区的以边境线、支撑线为空间脉络的“西部国土空间规划—生存安全”专项规划,或在“西部国土空间规划”中明确“国防安全细则”,继续强化传统基础设施建设,充分保障军事单位的绝对安全。同时,遵循2020年3月中共中央政治局常务委员会和2020年5月22日《2020年国务院政府工作报告》中的要求,我国西部新时代应重视人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设,加快5G网络、数据中心等建设进度。如此,我国西部围绕边境线和战略支撑线路建构边防支撑体系,组织引导西部生存空间重构,保障国家边防安全,维护国家长治久安。

西部地区深居内陆,地广人稀,地形复杂,军事回旋余地大,由此奠定了西部地区是我国海疆安全的战略后方。到2035年乃至21世纪中叶,我国将成为全球性的海洋国家,迫切需要维护南海、东海等西太平洋关键性地区的利益,那么西部地区这一战略后方显得愈发重要。与此同时,西部地区也是我国陆疆安全的军事前沿地区。我国面临的整体国际环境虽较为稳定,可局部的中、小规模军事冲突时有发生,周边国家间的军事武装冲突对我国的和平发展环境影响不容乐观,尤其是三股势力渗透、中印边界冲突、中越领海争端等都对西部边境安全产生极大威胁,这要求我国做好长期斗争准备。其他如印巴克什米尔之争、缅甸武装冲突、阿富汗战争等国际武装冲突因与我国西部边境相邻,进一步客观要求我国加强西部边境的国防安全建设。因此,针对西部地区边境线漫长、接壤国家众多的现实情境,其国土空间规划应对国防安全予以慎重考虑和特别安排。

实践中,西部生存空间规划首先应满足驻军军营、边防要塞和哨所等基础军事单位的现代化国防建设要求及其支撑体系的需求,如应考虑国家安全需求下边疆地区人口布局需要、加速新型基础设施建设进度等。在西部国土空间规划编制过程中,应从战略层面整体统筹、妥善安排、全面支持事关我国国防安全的新旧战略设施的安排和建设,保障国防需求或国家安全。这些战略设施包括铁路、公路、航空等的交通运输体系,5G网络/互联网/物联网/数据中心/特高压等新型基础设施,重大水利设施、生态环保工程、有利于边防的城镇/村镇体系等。具体来说:一方面需在满足可行性的前提下,安排用地指标,继续支持边疆地区的交通、通讯、水利、生态等重点设施的建设,尤其是规划建设由内陆连接边境线的国防交通要道。另一方面为满足国家边防需要,引导边疆地区的人口分布,边境地区以及重点交通枢纽或沿线的城镇或村寨建设用地、建设项目等应在允许范围内予以特殊支持。特别是新、藏、滇边境(尤其是中印边境线),以及兰新线(兰州—乌鲁木齐沿线)、北疆线(乌鲁木齐—阿拉山口沿线)、南疆线(乌鲁木齐—喀什沿线)、青藏线(西宁—格尔木—拉萨沿线)、川藏线(成都—拉萨沿线)、新藏线(喀什—拉萨沿线)等战略线路(图2),应给予特殊政策支持及财政照顾,有条件地支持边民在沿线从事低强度生产、生活活动,引导边民树立国防意识,合理参与边防预警体系,补充边疆的防卫力量。

(3) 生活空间:推动绿色城镇化,加强民族融合发展

根据多民族融合发展、绿色城镇化建设的内在要求,科学规划西部生活空间,制定跨省区的依托主要交通线,以城镇体系为空间组织脉络的“西部国土空间规划—生活安全”专项规划,或在“西部国土空间规划”中设立人口布局、绿色发展等方面的专题规划,引导人口的合理迁移和集聚,推动西部的绿色城镇化进程,加强民族融合发展,重构生活空间,促进西部社会和谐发展,保障国家安全。

西部地区是我国少数民族的集中连片分布区。全国共55个少数民族,西部集中分布了50个,其少数民族人口占全国少数民族总人口的70%以上,且少数民族地区经济普遍落后,贫困化程度较深。这不利于西部的社会和谐稳定和我国全面现代化目标的实现。《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》(规划期为2016—2020年)指出,应进一步巩固民族团结,增强中华民族共同体意识。因此,科学合理安排西部地区尤其是西部少数民族地区的生活空间,保障少数民族安居乐业,才能促进西部社会稳定,即其政治稳定和社会和谐直接关系到国家安全,关系到我国的长治久安。其战略目标至少应包括:一是实现我国各民族团结、社会融合的基本目的;二是持续的经济发展和繁荣的稳定目标。

实践中,西部地区应依托主要交通线,以核心城镇体系为空间组织脉络,重点选择自然条件和发展基础良好,人口相对集中的平原、河谷、川地、盆地等地区,尤其是城镇群和区域性中心城市所在地(图2),积极推动绿色城镇化进程,促进多民族融合发展。因此,基于生态文明建设、国防要求和社会稳定,尤其是国家战略的需求,国土空间规划应在西部尺度,制定跨省区、跨流域的关于西部的人口布局与迁移、城镇体系、重点区域建设等规划,科学布局西部地区的生活空间。该规划的要点是与生产空间重构相协同,在遵循提升劳动生产率、保护和恢复生态系统、保障国防安全的前提下合理安排西部的人口分布,进一步改善住区环境,提升宜居性和文明程度,并基于人口城镇化通过多民族的“混居”和持续的社会交往强化西部的社会融合程度。具体地,可依托西部的主要轴线(除前文已提到的战略线路,还应包括包兰线、宝成线、成昆线、贵昆线、南昆线等)(图2),以城镇群或区域性中心城市为中心,以平原、河谷、川地、盆地等为城乡融合的核心区,促进人口集聚,形成合理的城镇体系。进而,在生态文明、多民族融合、乡村振兴等理念的指导下,推动绿色城镇化建设,支持我国边疆地区的长期稳定与繁荣,保障国家安全。

(4) 生产空间:支持重点产业建设,促进经济高质量发展

今后一定时期,西部地区所面临的可持续发展压力依然较大。鉴于其发展水平在国内处于最低“生态位”,西部国土空间规划的核心任务之一就是保持一定速度的经济持续增长,提升经济规模和经济效率。西部国土空间规划应在西部尺度上,统筹制定跨省区、跨流域的“西部国土空间规划—生产安全”专项规划或“西部经济高质量发展规划”,即在国土空间规划中科学预测和明确产业发展和区域产业空间结构等重大问题,在建设用地、项目审批等相关方面持续推动区域重点产业的发展、重点区域及其轴线的重构和建设等,科学布局西部地区的生产空间,保障国家安全。

为保障生态安全、国防安全和社会稳定,西部生产空间的高质量发展至少应包括三个目标:一是经济发展方式的转型,包括坚持创新驱动发展,优化生产要素配置,提升资源利用效率,提高劳动生产率,提升经济发展质量;二是基于经济高质量发展促进区域空间的再组织,即通过国土空间的优化,培育新的增长极和增长带,协同发展,有序

开发,促进经济发展的绿色转型和产品质量提升;三是有效保障国家所需的重点产品或关键产品的生产和供给,如各类矿产品、农产品、生态服务等。这就要求西部地区积极建构高质量、特色化、地方化的产业集群/产业链,发展绿色经济,重构区域的生产空间。

实践中,建议西部地区以区域中心城市、重要的资源开采加工区、农业专业化生产基地等为基本的规划/建设单元,将城市群作为新时代“大三线”建设核心,构建新时代国家级的“环青藏高原重点建设带”,重构区域的生产力空间,以此应对国家安全的战略需求。西部面积辽阔、经济和人口密度低且地区差异显著,对于大范围的欠发达地区在进行开发时应遵循增长极理论和陆大道院士的“点—轴渐进系统理论”,有计划、有步骤递进式推动欠发达地区的产业发展,加速重点地区的产业空间重构,充分发挥比较优势,促进经济区、经济带的形成,推动西部整体高质量发展。这主要包括:①西陇海—兰新线经济带,东起陕西潼关、西到新疆阿拉山口,是丝绸之路经济带中国段的战略高地,是从中国东海岸连云港到达西欧沿岸鹿特丹的第二亚欧大陆桥的必经之地以及国际能源安全大通道,也是西部参与全国和全球经济的主要网络节点。其中,关中城市群/关天经济区是我国西部智力资源最密集地区,是我国重要的高新技术产业带、先进制造业基地和农产品生产基地;兰西城市群地处黄河上游多民族地区,是我国西北重要的水电、有色金属和粮食生产基地;天山北坡城市群地处亚欧大陆腹地,承担着联通中亚和西亚地区的通道和西北产业集聚区的重任,是全国重要的进口资源国际通道及西北重要的国际商贸中心和物流中心,也是重要的纺织业基地和石油化工基地。②包兰—兰青线经济带以可再生资源开发等新技术应用产业为先导,以能源与高耗能工业、畜牧业及其毛纺、奶肉制品工业、商贸服务业等为支柱,应加速相关产业的转型升级,延长产业链,提升产品价值。③成渝城镇群(双城市圈)/经济带是西部经济实力最强的经济中心、全国重要的现代产业基地、深化内陆开放的试验区、统筹城乡发展的示范区和长江上游生态安全的保障区^[55],应充分发挥龙头作用,积极发展交通、商贸、金融、信息等综合服务业,扩大与长江中下游地区的各项交流与合作。④南贵昆经济区,西起昆明,沿贵昆线和黔贵线,包括黔中城市群和滇中城市群等,可加强与我国华南地区以及东南亚地区的经济联系,扩大经济、技术交流与合作。

整体上,西部应制定相关产业规划及政策制度,以重点地区为基本单元,支撑重点产业发展,着力推动发展与当地优势产业紧密结合的高新技术产业、特色产业、绿色农产品及其相关领域,如以军事工业为主体、军民两用相结合的现代机电工业,以农业产业化为核心的特色农业基地与轻工业体系,依托当地资源优势、有相对比较优势的资源型产业(如能源原材料),以及以旅游、现代服务业的物流和金融等为先导的现代服务业等。值得注意的是,我国西部在今后可预见的时期,倘若外部发展条件和个人工作待遇没有明显提升,在国家尺度下其仍将大致处于人才、技术等高端发展要素不断流失或难以引入的状态。因此,应继续加大西部的外部投资规模质量,提升人才引进待遇,着力推动适应智能时代需求和技术进步的新型工业化和新型城镇化,促进西部的经济高质量发展。

3 结论

西部情境特殊,应立足于跨省区、跨流域的生态安全、生存安全、生活安全、生产安全,即基于国家安全补充或完善西部的国土空间规划体系。实践中,西部国土空间规划在发展思路、指标安排、设施安排等方面,均需考虑西部大致仍处于工业化中期的现

实以及国家安全考量的战略需求。因此,西部应基于“适度集中,合理分散”的基本原则,制定国家安全视角下跨省区、跨流域的综合性“西部国土空间规划”:(1)制定跨省区、跨流域的以生态区、自然保护区为核心的“西部国土空间规划—生态安全”专项规划,以打破行政区划界限,建构自然保护区系,重构生态空间,保障国家生态安全。(2)制定以边境线、支撑线为空间脉络的“西部国土空间规划—生存安全”专项规划,或在“西部国土空间规划”中明确“国防安全细则”,以强化新、旧基础设施建设,强化边防支撑体系,重构生存空间,保障生存安全。(3)依托主要交通线,以城镇体系为组织脉络,制定以交通线为脉络的“西部国土空间规划—生活安全”专项规划,在“西部国土空间规划”中明确“西部和谐社会建设细则”,以推动绿色城镇化,加强民族融合发展,重构生活空间,保障社会稳定。(4)遵循主体功能区的要求,以城市群、区域性中心城市、重要的资源开采加工区、农业专业化生产基地等为中心,制定“西部国土空间规划—生产安全”专项规划或“西部经济高质量发展规划”,明确区域产业发展等重大问题,促进经济高质量发展,重构区域的生产力空间,保障国家安全。

国家安全视角下的我国西部国土空间规划过程中,尤其需强调两点:一是在重构生存空间的过程中,要特别注重围绕边境线(新、藏、滇边境)和战略线路(如兰新线、北疆线、南疆线、青藏线、川藏线、新藏线等)建构牢固的边防支撑体系,各级政府应加强对边疆城镇/村寨的建设,提供财政补贴及社会优惠政策,如子女教育、就业、医疗等;二是在重构生产空间的过程中,特别建议以天山北坡、宁夏沿黄、兰西、关中、成渝、黔中、滇中等城市群为基本单元,建立新时代国家级“环青藏高原重点建设带”,着力探索西部地区适应智能时代需求和技术进步的新型工业化和新型城镇化模式,促进区域经济高质量发展。

参考文献(References):

- [1] 方创琳,宋吉涛,张薷,等.中国城市群结构体系的组成与空间分异格局.地理学报,2005,60(5): 827-840. [FANG C L, SONG J T, ZHANG Q, et al. The formation, development and spatial heterogeneity patterns for the structures system of urban agglomerations in China. *Acta Geographica Sinica*, 2005, 60(5): 827-840.]
- [2] 黄征学.国家规划体系的演进历程与融合对策.改革,2020,(4): 65-73. [HUANG Z X. The evolution and integration strategies of national planning system. *Reform*, 2020, (4): 122-130.]
- [3] 王鹏,李智勇,李琴.生态视角下我国空间规划体系的演变特征及其驱动机制.世界林业研究,2020,(1): 54-59. [WANG P, LI Z Y, LI Q. Evolution characteristics of spatial planning system in China from the ecological perspective and their driving mechanism. *World Forestry Research*, 2020, (1): 54-59.]
- [4] 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.城市规划,2019,43(9): 20-23. [LIN J, ZHAO Y. State governance, spatial planning, and "central-local" collaboration: With discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution of the spatial planning system. *City Planning Review*, 2019, 43(9): 20-23.]
- [5] 马永欢,李晓波,陈从喜,等.对建立全国统一空间规划体系的构想.中国软科学,2017,(3): 11-16. [MA Y H, LI X B, CHEN C X, et al. Conception on establishing a national unified spatial planning system. *China Soft Science*, 2017, (3): 11-16.]
- [6] 刘彦随,王介勇.转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法.地理科学进展,2016,35(5): 529-536. [LIU Y S, WANG J Y. Theoretical analysis and technical methods of "multiple planning integration" in the rural to urban transition period in China. *Progress in Geography*, 2016, 35(5): 529-536.]
- [7] 周小平,赵萌,钱辉.协同治理视角下空间规划体系的反思与构建.中国行政管理,2017,(10): 10-15. [ZHOU X P, ZHAO M, QIAN H. The reflection on and building of "multi-planning united" based on theory of synergetic governance. *Chinese Public Administration*, 2017, (10): 10-15.]
- [8] 王开泳,陈田.新时代的国土空间规划体系重构与制度环境改革.地理研究,2019,38(10): 2541-2551. [WANG K Y, CHEN T. The reform of institutional environment based on the reconstruction of spatial planning in the New Era. *Geo-*

- graphical Research, 2019, 38(10): 2541-2551.]
- [9] 郭悦, 陈东, 樊杰. 国土空间规划体系与不同层级规划间的衔接. 地理研究, 2019, 38(10): 2518-2526. [GUO Y, CHEN D, FAN J. Territory spatial planning system and the convergence between different levels. Geographical Research, 2019, 38(10): 2518-2526.]
- [10] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613. [GU C L. On the separation of China's spatial plans and their evolution and integration. Geographical Research, 2015, 34(4): 601-613.]
- [11] 王亚飞, 樊杰, 周侃. 基于“双评价”集成的国土空间地域功能优化分区. 地理研究, 2019, 38(10): 2415-2429. [WANG Y F, FAN J, ZHOU K. Territorial function optimization regionalization based on the integration of "Double Evaluation". Geographical Research, 2019, 38(10): 2415-2429.]
- [12] 张茂省, 岳东霞, 孙萍萍, 等. 面向县级国土空间规划的自然资源综合调查与双评价: 以延安市延川县为例. 兰州大学学报: 自然科学版, 2019, 55(3): 281-289. [ZHANG M S, YUE D X, SUN P P, et al. A comprehensive survey of natural resources and double evaluation of county-level land spatial planning: A case study of Yanchuan county in Shaanxi, China. Journal of Lanzhou University: Natural Sciences, 2019, 55(3): 281-289.]
- [13] 黄安, 许月卿, 卢龙辉, 等. “生产—生活—生态”空间识别与优化研究进展. 地理科学进展, 2020, 39(3): 503-518. [HUANG A, XU Y Q, LU L H, et al. Research progress of the identification and optimization of "Production-Living-Ecological" spaces. Progress in Geography, 2020, 39(3): 503-518.]
- [14] 岳文泽, 王田雨. 资源环境承载力评价与国土空间规划的逻辑问题. 中国土地科学, 2019, 33(3): 1-8. [YUE W Z, WANG T Y. Logical problems on the evaluation of resources and environment carrying capacity for territorial spatial planning. China Land Science, 2019, 33(3): 1-8.]
- [15] 周侃, 樊杰, 盛科荣. 国土空间管控的方法与途径. 地理研究, 2019, 38(10): 2527-2540. [ZHOU K, FAN J, SHENG K R. Research on methods and approaches of spatial governances. Geographical Research, 2019, 38(10): 2527-2540.]
- [16] 李林林, 靳相木, 吴次芳. 国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题. 中国土地科学, 2019, 33(1): 1-8. [LI L L, JIN X M, WU C F. Research on the logic of legislation on spatial planning in China and the relevant legal issues. China Land Science, 2019, 33(1): 1-8.]
- [17] 王军, 应凌霄, 钟莉娜. 新时代国土整治与生态修复转型思考. 自然资源学报, 2020, 35(1): 26-36. [WANG J, YING L X, ZHONG L N. Thinking for the transformation of land consolidation and ecological restoration in the New Era. Journal of Natural Resources, 2020, 35(1): 26-36.]
- [18] 刘贵利, 秋婕. 完善生态环境分区管治制度全力构建现代环境治理体系. 环境保护, 2020, 48(6): 45-49. [LIU G L, QIU J. Improve the system of ecological environment management and build a modern environmental management system. Environmental Protection, 2020, 48(6): 45-49.]
- [19] 张媛明. 市—区府际事权视角下国土空间规划编制思考. 现代城市研究, 2019, (12): 47-53. [ZHANG Y M. Thoughts on the compilation of land spatial planning from the perspective of inter-government power between cities and districts. Modern Urban Research, 2019, (12): 47-53.]
- [20] 李巍, 杨承兴, 王录仓, 等. 魅力国土空间: 重塑区域特色的国土空间规划策略. 自然资源学报, 2020, 35(3): 501-521. [LI W, YANG C X, WANG L C, et al. National attractive territorial area: A national spatial planning strategy reshaping regional patterns. Journal of Natural Resources, 2020, 35(3): 501-521.]
- [21] 李国平, 吴爱芝, 孙铁山. 中国区域空间结构研究的回顾及展望. 经济地理, 2012, 32(4): 6-11. [LI G P, WU A Z, SUN T S. A review and prospect of research on regional spatial structure in China. Economic Geography, 2012, 32(4): 6-11.]
- [22] 时振钦, 邓伟, 张少尧. 近25年横断山区国土空间格局与时空变化研究. 地理研究, 2018, 37(3): 607-621. [SHI Z Q, DENG W, ZHANG S Y. Spatial pattern and spatio-temporal change of territory space in Hengduan Mountains Region in recent 25 years. Geographical Research, 2018, 37(3): 607-621.]
- [23] 王永莉. 西部民族地区生态文明建设问题探析. 民族学刊, 2017, (1): 22-31. [WANG Y L. Analysis of the construction of ecological civilization in the western ethnic areas. Journal of Ethnology, 2017, (1): 22-31.]
- [24] 方发龙. 生态文明背景下区域经济增长方式的转变. 经济体制改革, 2008, (6): 139-142. [FANG F L. The transformation of regional economic growth mode under the background of ecological civilization. Reform of Economic System, 2008, (6): 139-142.]
- [25] 史敦友, 李小波, 段龙龙. 新型城镇化改善了西部地区生态文明质量吗?. 经济问题探索, 2018, (7): 164-173. [SHI D Y, LI X B, DUAN L L. Has new urbanization improved the quality of ecological civilization in the western region?. Inquiry into Economic Issues, 2018, (7): 164-173.]
- [26] 黄成, 吴传清. 主体功能区制度与西部地区生态文明建设研究. 中国软科学, 2019, (11): 166-175. [HUANG C, WU C Q. Study on the major function oriented zone and construction of ecological civilization in Western China. China Soft

- Science, 2019, (11): 166-175.]
- [27] 李泽红, 柏永青, 孙九林, 等. 西部生态脆弱贫困区生态文明建设战略研究. 中国工程科学, 2019, 21(5): 80-86. [LI Z H, BAI Y Q, SUN J L, et al. Ecological civilization construction in ecologically fragile poverty-stricken areas in Western China. Strategic Study of CAE, 2019, 21(5): 80-86.]
- [28] 彭成圆. 西部地区特色农业标准化发展研究: 基于制度变迁视角的实证分析. 贵州社会科学, 2015, (6): 164-168. [PENG C Y. Research on the development of characteristic agricultural standardization in the western region: An empirical analysis based on the perspective of institutional change. Guizhou Social Sciences, 2015, (6): 164-168.]
- [29] 盛毅, 李博. 西部大中型城市产业承载空间优化思路和途径. 经济体制改革, 2015, (2): 5-11. [SHENG Y, LI B. The optimization idea and path of the industry carrying capacity in the western big and medium-sized city. Reform of Economic System, 2015, (2): 5-11.]
- [30] 杨永春, 穆焱杰, 张薇. 黄河流域高质量发展的基本条件与核心策略. 资源科学, 2020, 42(3): 409-423. [YANG Y C, MU Y J, ZHANG W. Basic conditions and core strategies of high-quality development in the Yellow River Basin. Resources Science, 2020, 42(3): 409-423.]
- [31] 郑长德. 新时代民族地区区域协调发展研究. 西南民族大学学报: 人文社会科学版, 2018, (4): 92-100. [ZHENG C D. Research on regional coordinated development of ethnic areas in the New Era. Journal of Southwest Minzu University: Humanities and Social Science, 2018, (4): 92-100.]
- [32] 刘慧, 叶尔肯·吾扎提, 王成龙. “一带一路”战略对中国国土开发空间格局的影响. 地理科学进展, 2015, 34(5): 545-553. [LIU H, YEERKEN W Z T, WANG C L. Impacts of the Belt and Road Initiative on the spatial pattern of territory development in China. Progress in Geography, 2015, 34(5): 545-553.]
- [33] 肖金成, 张燕, 马燕坤. 西部大开发战略实施效应评估与未来走向. 改革, 2018, (6): 49-59. [XIAO J C, ZHANG Y, MA Y K. The effect evaluation and future trend of China's western great development strategy. Reform, 2018, (6): 49-59.]
- [34] 任保平, 张倩. 西部大开发 20 年西部地区经济发展的成就、经验与转型. 陕西师范大学学报: 哲学社会科学版, 2019, 48(4): 46-62. [REN B P, ZHANG Q. Achievements, experiences and transition of economic development in the western region in 20 years of development of Western China. Journal of Shaanxi Normal University: Philosophy and Social Sciences Edition, 2019, 48(4): 46-62.]
- [35] 孙翀. 特色经济新论: 从西部大开发构建新经济系统的视角. 广西社会科学, 2013, (4): 75-77. [SUN C. New theory of characteristic economy: From the perspective of constructing a new economic system in the western development. Social Sciences in Guangxi, 2013, (4): 75-77.]
- [36] 杜德斌, 刘承良, 胡志丁, 等. “亚洲水塔”变化对中国周边地缘政治环境的影响. 世界地理研究, 2020, 29(2): 223-231. [DU D B, LIU C L, HU Z D, et al. The impact of "Asian Water Tower" change on the geopolitical environment around China. World Regional Studies, 2020, 29(2): 223-231.]
- [37] 宋同清, 彭晚霞, 杜虎, 等. 中国西南喀斯特石漠化时空演变特征、发生机制与调控对策. 生态学报, 2014, 34(18): 5328-5341. [SONG T Q, PENG W X, DU H, et al. Occurrence, spatial-temporal dynamics and regulation strategies of karst rocky desertification in Southwest China. Acta Ecologica Sinica, 2014, 34(18): 5328-5341.]
- [38] 蒋忠诚, 罗为群, 童立强, 等. 21 世纪西南岩溶石漠化演变特点及影响因素. 中国岩溶, 2016, 35(5): 461-468. [JIANG Z C, LUO W Q, TONG L Q, et al. Evolution features of rocky desertification and influence factors in karst areas of Southwestern China in the 21st century. Carsologica Sinica, 2016, 35(5): 461-468.]
- [39] 朱涯, 黄玮, 李蒙, 等. 云南省山洪地质灾害分布特征及致灾因子分析. 灾害学, 2018, 33(3): 96-100. [ZHU Y, HUANG W, LI M, et al. Analysis on the distribution and drivers of flash floods in Yunnan province. Journal of Catastrophology, 2018, 33(3): 96-100.]
- [40] 李宗善, 杨磊, 王国梁, 等. 黄土高原水土流失治理现状、问题及对策. 生态学报, 2019, 39(20): 7398-7409. [LI Z S, YANG L, WANG G L, et al. The management of soil and water conservation in the Loess Plateau of China: Present situations, problems, and counter-solutions. Acta Ecologica Sinica, 2019, 39(20): 7398-7409.]
- [41] 陈芳森. 区域荒漠化演变机制的六元法研究. 北京: 中国农业大学, 2013. [CHEN F M. Research on the evolvement mechanism of regional desertification by the "Six-unit Method". Beijing: China Agricultural University, 2013.]
- [42] 格雷厄姆·艾利森. 注定一战: 中美能避免修昔底德陷阱吗?. 上海: 上海人民出版社, 2019. [ALLISON G. Destined for War: Can America and China Escape the Thucydides Trap?. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2019.]
- [43] 约翰·朱迪斯. 民粹主义大爆炸. 北京: 中信出版, 2018. [JUDIS J. The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics. Beijing: CITIC Publishing House, 2018.]

- [44] 亨利·基辛格. 世界秩序. 北京: 中信出版社, 2015. [KISSINGER H. World Order. Beijing: CITIC Publishing House, 2018.]
- [45] 古恒宇, 刘子亮, 沈体雁. 中国省际流动人口户籍迁移意愿的空间格局及影响机制分析. 地理科学, 2019, 39(11): 1702-1710. [GU H Y, LIU Z L, SHEN T Y. Spatial pattern and influencing mechanism of interprovincial migration's Hukou transfer intention in China. Scientia Geographica Sinica, 2019, 39(11): 1702-1710.]
- [46] 刘瑞明, 赵仁杰. 西部大开发: 增长驱动还是政策陷阱: 基于PSM-DID方法的研究. 中国工业经济, 2015, (6): 32-43. [LIU R M, ZHAO R J. Western development: Growth driver or policy trap: An analysis based on PSM-DID method. China Industrial Economy, 2015, (6): 32-43.]
- [47] 杨永春, 宋美娜, 史坤博, 等. 渐进制度变迁模式下中国城市转型测度的空间分异. 地理科学, 2016, 36(10): 1466-1473. [YANG Y C, SONG M N, SHI K B, et al. The spatial differentiation of urban transition in China with the model of gradual institutional changes. Scientia Geographica Science, 2016, 36(10): 1466-1473.]
- [48] 江小国, 何建波, 方蕾. 制造业高质量发展水平测度、区域差异与提升路径. 上海经济研究, 2019, (7): 70-78. [JIANG X G, HE J B, FANG L. Measurement, regional differences and promotion path of high-quality development level of manufacturing. Shanghai Journal of Economics, 2019, (7): 70-78.]
- [49] 袁田, 杨永春, 史坤博, 等. 中国经济制度转型对制度供给的时空响应: 基于非国有经济视角. 地域研究与开发, 2018, 37(3): 1-6, 16. [YUAN T, YANG Y C, SHI K B, et al. Spatio-temporal response of China's economic system transformation to institution supply from the perspective of non-state-owned economy. Areal Research and Development, 2018, 37(3): 1-6, 16.]
- [50] 毛琦梁, 董锁成, 王菲, 等. 中国省区间制造业空间格局演变. 地理学报, 2013, 68(4): 435-448. [MAO Q L, DONG S C, WANG F, et al. Evolving spatial distribution of manufacturing industries in China. Acta Geographica Sinica, 2013, 68(4): 435-448.]
- [51] 贺灿飞, 陈航航. 参与全球生产网络与中国出口产品升级. 地理学报, 2017, 72(8): 1331-1346. [HE C F, CHEN H H. Participation in global production networks and export product upgrading. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(8): 1331-1346.]
- [52] 贺灿飞, 朱彦刚, 朱晟君. 产业特性、区域特征与中国制造业省区集聚. 地理学报, 2010, 65(10): 1218-1228. [HE C F, ZHU Y G, ZHU S J. Industrial attributes, provincial characteristics and industrial agglomeration in China. Acta Geographica Sinica, 2010, 65(10): 1218-1228.]
- [53] 李建新, 杨永春, 蒋小荣, 等. 中国制造业产业结构高级度的时空格局与影响因素. 地理研究, 2018, 37(8): 1558-1574. [LI J X, YANG Y C, JIANG X R, et al. The spatial-temporal patterns and influencing factors of the industrial structure upgrade of China's manufacturing. Geographical Research, 2018, 37(8): 1558-1574.]
- [54] 李建新, 杨永春, 蒋小荣, 等. 1998—2013年中国地级单元制造业规模与结构高级度协调发展的时空特征. 地理科学, 2018, 38(12): 2014-2023. [LI J X, YANG Y C, JIANG X R, et al. Spatial-temporal patterns and coordination of manufacturing scale and structure in China during 1998-2013. Scientia Geographica Sinica, 2018, 38(12): 2014-2023.]
- [55] 姚作林, 涂建军, 牛慧敏, 等. 成渝经济区城市群空间结构要素特征分析. 经济地理, 2017, 37(1): 82-89. [YAO Z L, TU J J, NIU H M, et al. The research on urban agglomeration spatial structure of Cheng-Yu Economic Zone. Economic Geography, 2017, 37(1): 82-89.]

Territory spatial planning of Western China from the perspective of national security: Perfect system and basic orientation

YANG Yong-chun^{1,2}, ZHANG Wei^{1,3}, CAO Wan-peng¹, MU Yan-jie¹

(1. College of Earth and Environmental Sciences, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China; 2. Ministry of Education Key Laboratory of West China's Environmental System, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China; 3. College of Tourism, Inner Mongolia Normal University, Hohhot 010022, China)

Abstract: At present, China's territory spatial planning attempts from top to bottom to resolve or relieve the key issues from macro level as far as possible which has arisen since the reform and opening-up such as the ecological environment, resources restriction, the conflict of man-land relationship, multiple management and the authority of spatial plans. Although China's territory spatial planning system, organization framework and technical regulation have so far formed relatively reasonable "universality" norms, at the strategic level, the discussion of regional "individuality" issues in the context of national security is still lacking. Facing the needs of the country and the special situation of Western China, we should establish a cross-province and cross-basin territory spatial planning of this region based on national security strategies. To ensure national security, territory spatial planning of Western China at the strategic level should focus on the following: (1) In theory, based on the perspective of national security, we proposed to construct the cross-province and cross-basin territory spatial planning of Western China. (2) In practice, we recommend formulating the "territory spatial planning of Western China- ecological security" of specialized national territory spatial planning which takes ecological zone, nature reserve as the core in spatial scale. What's more, based on the border and support line, we should carry out "territory spatial planning of Western China-survival security" of specialized national territory spatial planning, or determine the detailed rules and regulations of national defense security in spatial planning. In addition, taking the urban system as the organizational context, we should set up "territory spatial planning of Western China-life security" of specialized national territory spatial planning which is relying on main transportation lines, or determine the detailed rules and regulations of the harmonious society construction in Western China. Besides, following the divisions of the Main Functional Areas, we should formulate "territory spatial planning of Western China-production security" of specialized national territory spatial planning which is focusing on the regional central city and urban agglomeration, or determine the high-quality economic development in the western region. We should also restructure the ecological space, survivable space, living space and production space. (3) In particular, we recommended strengthening the construction of border towns or villages, and establishing the "sanxian" (three lines) construction in the New Era, "the key construction belt around the Qinghai-Tibet Plateau" in the western region, which can meet the national security needs of limited globalization and achieve "dual circulation pattern" in the post-epidemic period. On the whole, the territory spatial planning of Western China should be different from that of the eastern and central regions. We should not impose uniformity on the implementation of the policies.

Keywords: national security; territory spatial planning; inter-provincial concept; ecological-survivable-living-production space; differentiated demand; Western China