

# 大通湖区国土空间总体规划（2021-2035）

## 动态维护方案公示版（2026 年度）

### 前 言

为深入贯彻党的二十大及二十届历次全会精神，全面落实国家、省、市关于建立国土空间规划体系并监督实施的决策部署，维护国土空间总体规划的权威性、严肃性、科学性，提高规划对经济社会发展的适应性、前瞻性和可操作性，依据《湖南省自然资源厅关于开展市县国土空间总体规划动态维护工作的通知》《湖南省市县国土空间总体规划动态维护方案编制指南（试行）》等文件要求，结合《大通湖区国土空间总体规划（2021—2035 年）》2024 年度、2025 年度国土空间规划体检评估结论，特组织开展本次 2026 年度国土空间总体规划动态维护工作。

本次动态维护的核心任务是：在严守粮食安全、生态安全、城镇安全发展空间底线，确保总体规划确定的约束性指标不突破、空间格局和结构总体稳定的前提下，遵循“正向优化”标准，对“三条控制线”、规划分区、中心城区用地布局、城市重要控制线、重点建设项目清单等内容进行局部优化和适应性调整。旨在有效解决规划实施中发现的突出矛盾与空间冲突，精准对接“十五五”时期国家、省重大战略及地方发展需求，优先保障民生设施和重大项目落地空间，提升国土空间开发保护质量和效率，为大通湖区实现高质量发展、建设现代化新大通湖提供坚实可靠的空间保障。

本次动态维护范围为大通湖区行政辖区全域，重点维护区域为中心城区。维护规划基期为 2025 年，维护数据以自然资源部统一下发的最新年度变更调查成果、相关专项规划最新成果为依据。

### 一、规划实施评估结论

#### （一）阶段性成效

自《大通湖区国土空间总体规划（2021—2035年）》依法批准实施以来，在区管委会的坚强领导下，全区上下坚持以规划为引领，在优化国土空间格局、严守资源保护底线、促进经济提质增效、改善城乡人居环境等方面取得了显著阶段性成效。

1. 空间格局持续优化。“三区三线”划定成果得到有效应用，城镇、农业、生态空间格局更加清晰。中心城区“两轴两带、一心三组团”总体结构初步形成，空间集聚效应显现。全域规划分区管控要求逐步落实，为各类开发保护活动提供了基本遵循。

2. 资源底线严守有力。耕地和永久基本农田保护红线得到严格落实，24.27万亩耕地保有量和21.91万亩永久基本农田保护任务有效落实。生态保护红线内人类活动得到有效管控，自然生态系统稳定性增强。城镇开发边界对城镇集中建设的强有力管控，遏制了城镇无序蔓延。

3. 支撑体系不断完善。一批交通、水利、能源、信息等重大基础设施项目按规划有序推进，区域互联互通水平和城市承载能力得到提升。教育、医疗、文化、体育、养老等公共服务设施布局持续优化，城区环境品质全面提升。

4. 生态环境稳步改善。持续推进大通湖水环境治理，加强人居环境整治，大力发展绿色循环经济。以大通湖国家湿地公园、南洞庭湖省级自然保护区为核心，形成多条生态廊道，打造健康、完整、连续的绿色空间网络，大通湖水质持续向好，总磷浓度稳定在0.071mg/L历史最优水平。

5. 城乡发展协同推进。城市更新及老旧小区改造有序实施，各乡镇积极开展老旧小区配套基础设施项目建设，同时以“保障民生”和“见缝插绿”为原则，优先调整社区所缺乏的公共服务设施；加强对旧区路网进行梳理，对现有道路网存在较多的断头路和错位路，通过辟通和延伸部分道路、尽量削弱错位等措施，使区域内道路形成系统；乡村振兴战略深入推进，27个村庄规划全部批复，农村人居环境显著改善，城乡融合发展水平稳步提升。

## **（二）存在问题和风险**

结合“十四五”收官与“十五五”开局新形势新要求，综合 2024、2025 年度规划体检评估结论，规划实施仍存在以下突出问题：

1. 人口持续流失，城镇吸引力不足。2020—2024 年常住人口从 8.37 万人降至 7.75 万人，呈持续负增长态势，城镇化动力不足，人口外流导致城镇发展活力受限。

2. 土地利用效率不高。农村建设用地较为粗放，人均村庄建设用地偏高，土地集约节约利用水平有待提升。

3. 生态保护红线存在局部冲突。生态保护红线内存在少量城乡建设用地与耕地，空间管控矛盾需进一步理顺。

4. 水资源利用效率偏低。用水总量逐年上升，水资源循环利用水平不高，节水型社会建设仍需加强。

5. 公共服务供给不均衡。城区小学、中学步行覆盖率不足 60%，社区养老设施步行覆盖率偏低，公园绿地分布不均，城乡公共服务差距依然存在。

6. 规划体系与实施机制不完善。国土空间规划“一张图”监督预警系统不健全，部分体检数据统计不完整，规划传导精度与项目落地精准度有待提升。

### **（三）动态维护建议**

针对上述问题，结合“十五五”发展需求，本次动态维护重点围绕以下方向实施：

#### **1. 强化空间引领作用，保障重大项目及战略实施**

优先落实国家和省“十五五”规划明确在本区域布局，保障本区域交通、水利、能源、产业等重大项目空间需求，支撑大通湖区“两区一地”（生态农业、绿色发展示范区，乡村振兴、共同富裕先行区，农垦文旅融合、宜居宜业宜游目的地）建设。

#### **2. 正向优化三条控制线布局，筑牢空间安全底线**

坚持底线不破、总量平衡、正向布局优化原则，统筹永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界联动调整，清理历史遗留图斑、解决零星破碎、空间冲突问题，

提升耕地集中连片度与生态系统完整性，提升管控精准性，保障生态安全、粮食安全与城镇合理发展需求。

### 3. 补齐民生与安全设施短板

完善教育、医疗、养老、绿地、防洪排涝等设施布局，推进海绵城市、15分钟生活圈建设，缩小城乡公共服务差距，提升城乡宜居度与安全韧性，提升城市安全韧性。

4. 优化全域空间格局，提升空间适配能力。调整全区与中心城区规划分区，优化建设用地结构与布局，提升规划可实施性，盘活存量、严控增量、提升质量，完善城市四线与其他重要控制线，更新重点项目清单，保障产业园区、村庄建设、重点项目空间需求，推动空间布局与人口、产业、功能协同适配。

### 5. 完善规划传导体系，加强实施监管与保障

完善规划体系，强化与项目的衔接，更新重点项目清单，优化规划分区，提升规划可实施性。健全动态监测，及时掌握反馈影响大通湖区规划实施和社会经济发展的关键指标变化方向，并采取干预措施和实施管理。健全监督考核机制，强化公众参与。

## 二、动态维护方案

### （一）三条控制线优化

本次维护严格遵循“数量不减少、质量有提升、布局更优化”原则，对三条控制线实施正向优化。

#### 1. 耕地和永久基本农田保护红线

现状：现状耕地面积 16881.56 公顷（25.32 万亩），永久基本农田面积 14798.58 公顷（22.20 万亩）。

问题：部分图斑零星破碎、集中连片度不足，少量地块划定不合理。

调整方案：拟调出 164.5 公顷，同步调入 170.18 公顷，维护后总面积略有增加，边界更规整、布局更集聚。调出零散分布、与年度变调查变更为非耕地等不适宜种植地块，调入集中连片优质耕地，实现布局优化。

## 2. 生态保护红线

现状：总面积 83.73 平方公里，涵盖大通湖、金盆河、老三河、澧湖等重要生态区域。

调整方案：本次维护不调整，保持面积、功能、布局稳定。

## 3. 城镇开发边界

现状：根据部下发最新版城镇开发边界局部优化成果，总面积 953.23 公顷。

问题：局部与项目需求不匹配，存在少量空洞地块。

调整方案：拟调入 0.04 公顷，调出城镇开发边界面积 0.04 公顷。同步维护后总面积保持 953.23 公顷不变，边界更规整、布局更集聚。

## 4. 冲突分析

调整后三条控制线无空间重叠、无交叉冲突，符合国土空间管控规则。

### （二）规划分区优化

现状情况：全域划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区六个一级分区，实行差异管控。其中农田保护区 14595.07 公顷，生态保护区 8372.95 公顷，生态控制区 1.13 公顷，城镇发展区 996.29 公顷，乡村发展区 13930.45 公顷，矿产能源发展区 13.70 公顷。

调整方案：衔接“三条控制线”动态维护，对涉及的规划分区进行同步优化。重点对本次中心城区范围内用地布局调整地块以及辖区各乡镇急需解决用地需求的项目，明确其二级分区类型，布局相应的配套设施。对调出的区域，相应取消其城镇发展区内的二级分区。

维护后情况：维护后，规划分区主导功能更加清晰，布局更加合理。调整后的规划分区主导功能与城市“四线”等重要控制线布局匹配度提高，为详细规划编制提供了更明确的依据。维护后全区保留六个一级分区，其中农田保护区 14804.69 公顷，生态保护区 8372.48 公顷，生态控制区 0.64 公顷，城镇发展区 973.32 公顷，乡村发展区 13744.86 公顷，矿产能源发展区 13.70 公顷。各分区类型完整、面积精准、边界清晰，与三条控制线布局完全匹配，主导功能明确，用途管制规则严格

落实，生态、农业、城镇、乡村空间有序划分，空间治理精细化、规范化水平全面提升

### **3. 维护成效**

规划分区主导功能更清晰、布局更合理，与城市四线匹配度显著提高，为详细规划编制提供明确依据。

#### **（三）中心城区用地规划布局**

现状(规划)情况:中心城区规划建设用地规模为 695.83 公顷。其中,居住用地 143.71 公顷,公共管理与公共服务用地 37.90 公顷,商业服务业用地 32.73 公顷,工矿用地 107.27 公顷,仓储用地 3.20 公顷,交通运输用地 108.14 公顷,公用设施用地占 9.70 公顷,绿地与开敞空间用地 30.87 公顷,特殊用地 0.06 公顷,留白用地 7.92 公顷。

调整方案:在不涉及规划强制性内容、确保用地结构基本稳定的前提下,按照规划分区主导功能和管控要求进行优化。

维护后情况:优化后,中心城区内村庄建设用地更加合理,公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率提升,城市综合承载能力和宜居水平得到进一步提升。

#### **（四）城市“四线”管控**

现状情况:城市绿线总面积 28.98 公顷。主要包括映湖公园、大通湖区生态公园、老三河滨水休闲风光带等公园;城市蓝线总面积 9.40 公顷,包括中心城区范围内老三河以及部分沟渠;城市黄线总面积 9.83 公顷,主要管控自来水厂、消防站、汽车站、污水厂等设施;无城市紫线。

维护后情况:结合城市更新,本次动态维护拟调整城市绿线、蓝线、黄线,调整后城市绿线总面积 28.98 公顷,城市蓝线总面积 9.40 公顷,城市黄线总面积 9.99 公顷,各控制线维持基本稳定。维护后,绿线和蓝线总量维持稳定,黄线规模稳中有增、功能不降低、布局基本稳定。大通湖区中心城区内无历史文化保护单位、历史建筑,不涉及城市紫线。

#### **（五）详细规划编制单元**

中心城区共 3 个详细规划编制单元，本次维护不作调整，保持规划管理单元完整性。

## **（六）村庄建设边界优化及规模留白**

在不突破各乡镇村庄建设用地总规模前提下，结合乡村振兴需求优化布局：

在不突破各乡镇村庄建设用地总规模的前提下，结合乡村实际需求进行布局优化。一是产业发展：为支持大通湖区乡村产业发展，新增产业用地 6.26 公顷，二是村民建房：为推进村民集中居住点建设，新增居住用地 25.52 公顷。

维护后情况：优化后，大通湖区村庄建设边界总面积 1678.95 公顷，剩余留白指标规模 11.66 公顷，有效保障了乡村产业、公共服务和村民建房等合理空间需求，促进了乡村振兴。

## **（七）重点建设项目清单更新**

全面对接《大通湖区“十五五”规划纲要》，系统更新重点项目清单：

1. 新增项目 220 个，其中 7 个精准落图、31 个示意落图、182 个列表管理；
2. 更新项目 7 个，优化名称、规模、时序与空间位置；
3. 维护后共 10 大类、363 个项目，全面覆盖交通、水利、能源、产业、民生、生态等领域。

# **三、动态维护方案可行性分析及动态维护预期效果**

## **（一）必要性**

本方案紧密对接大通湖区“十五五”发展需求，直接回应体检评估发现的空间冲突、项目保障不足、民生短板、规划传导不畅等核心问题，是保障重大项目落地、提升规划适应性、支撑高质量发展的必要举措。

## **（二）合理性**

1. 符合正向优化标准。三条控制线严守总量、提升质量、优化布局；规划调整为局部优化，不改变总体格局，不突破约束性指标。

2. 程序合法合规。将严格履行编制、征求意见、专家论证、市县审核、省级审查、审批备案全流程。

3. 技术科学可行。基于最新国土变更调查与专项规划成果，采用 GIS 空间分析技术，调整精准可落地。

### **（三）可行性**

1. 政策可行。完全符合国省国土空间规划动态维护政策要求，与上位规划衔接顺畅。

2. 实施可行。以局部微调为主，对管理体系冲击小，可快速纳入“一张图”系统实施。

3. 社会可行。聚焦公共利益与民生改善，广泛征求意见，社会认可度高、可操作性强。

### **（四）动态维护预期效果**

本次国土空间动态维护，既严守生态保护、永久基本农田两条底线，又兼顾区域发展实际需求，实现了保护与发展的统筹平衡。调整后大通湖区国土空间格局更加科学合理，空间管控更加精准有效，规划落地性显著增强，既能保障粮食安全、筑牢湖区生态屏障，又能全方位护航产业升级、城乡融合发展、产业提质升级、乡村全面振兴、生态永续安全，以坚实可靠的空间要素与基础支撑，确保全区“十五五”各项目标任务落地落实，为大通湖区高质量发展、湖区生态文明建设、乡村全面振兴提供坚实的国土空间保障。

## **四、实施保障措施**

（一）加强组织领导与协同。区管委会履行主体责任，建立自然资源部门牵头，发改、财政、生态环境、住建、交通、水利、农业农村、文旅、应急、林业等部门协同机制，明确职责、形成合力。

（二）强化规划传导与衔接。维护成果批准后，强制性传导至乡镇规划、详细规划、专项规划，确保全区空间管控统一、项目落地合规。



（三）依托“一张图”严格监管。将全部成果纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统，实行动态监测、定期体检、及时预警，所有项目严格按更新后规划审批。

（四）建立常态化动态维护机制。完善“一年一体检、五年一评估、适时动态维护”工作机制，保持规划长期科学性、适应性与引领力。