湖南省国土空间规划

（2021—2035 年）（公开版）

目　录

前　言 1
第一章 规划背景 3
第一节 规划基础 3
第二节 问题与风险 6
第三节 机遇与挑战 7
第二章 指导思想与战略目标 10
第一节 指导思想 10
第二节 基本策略 10
第三节 战略目标与规划愿景 12
第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间新格局 15
第一节 统筹划定三条控制线 15
第二节 优化主体功能区布局 23
第三节 构建国土空间开发保护新格局 26
第四章 夯实农业基础，谱写鱼米之乡新篇章 36
第一节 强化耕地保护与粮食安全保障 36
第二节 优化农业生产力布局 40
第三节 县域统筹村庄布局 42
第四节 实施农村土地综合整治 44
第五节 推进宜居宜业和美乡村建设 46
第五章 筑牢生态屏障，绘就锦绣潇湘新画卷 48

第一节 推进自然保护地体系建设 48
第二节 建设生物多样性保护网络 51
第三节 实施国土空间生态修复 52
第四节 巩固提升碳汇能力 56
第五节 维护洞庭湖区生态安全 57
第六章 优化城镇空间，擘画芙蓉国里新蓝图 59
第一节 构建新型城镇体系 59
第二节 保障集约高效的产业发展空间 60
第三节 推进长株潭都市圈一体化布局 62
第四节 完善均衡共享的公共服务空间体系 65
第五节 促进建设用地节约集约利用 66
第七章 促进区域协同，构建“一带一部”内联外通开放体系 68
第一节 健全综合交通运输网络 68
第二节 建设现代化高效物流网络 70
第三节 构建对外开放新格局 72
第四节 强化省际区域协作 74
第八章 推进文旅融合，营造人文湖湘魅力体系 77
第一节 提升革命文化资源价值 77
第二节 展现自然人文景观特色 78
第三节 拓展湖湘文化空间载体 79
第四节 塑造城乡多元特色风貌 81
第九章 强化空间统筹，建设支撑中部崛起的基础体系 83

第一节 优化协调基础设施布局 84
第二节 建设现代水利基础设施网络 85
第三节 优化矿产资源保护利用布局 87
第四节 推进能源基础设施建设 89
第五节 系统布局新型基础设施 90
第六节 完善灾害风险防控布局 92
第十章 强化规划实施保障 97
第一节 加强党的领导 97
第二节 健全法规政策和配套制度体系 98
第三节 加强规划传导与用途管制 99
第四节 建设国土空间规划“一张图” 101
第五节 实施规划全生命周期管理 101

前　言

湖南省处于东部沿海地区和中西部地区的过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带的结合部（以下简称“一带一部”），具有承东启西、连南接北的枢纽地位，在推动中部地区崛起和长江经济带发展中承担重要使命。

按照党中央、国务院部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，落实《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二〇三五年远景目标纲要》《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》要求，按照《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》，紧密结合湖南实际，编制《湖南省国土空间规划（2021-2035 年）》（以下简称《规划》）。

《规划》深入落实习近平总书记关于湖南工作的重要讲话和指示批示精神，紧扣“着力打造国家重要先进制造业、具有核心竞争力的科技创新、内陆地区改革开放的高地，在推动高质量发展上闯出新路子，在构建新发展格局中展现新作为，在推动中部地区崛起和长江经济带发展中彰显新担当，奋力谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义的湖南新篇章”的“三高四新”美好蓝图，坚持“高水平保护、高质量发展、高品质生活、高效能治理”，统筹安排和总体部署湖南省国土空间保护、开发、利用和修复，指导约束省级相关专项规划和市县国土空间总体规划编制，

具有战略性、综合性、协调性和约束性，是省域内国土空间开发利用保护的政策与总纲。

规划范围包括湖南省行政辖区全域国土空间。规划基期为2020年，规划期限为2021年至2035年，远景展望到2050年。

第一章 规划背景

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，湖南省贯彻落实党的二十大和习近平总书记对湖南工作的重要讲话和指示批示精神，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略等，着力推进人与自然和谐共生的现代化建设，国土空间开发保护工作取得显著成效。进入新时代，湖南开启了社会主义现代化新湖南建设新征程，经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，仍处于重要战略机遇期。必须坚持底线思维、系统思维，统筹发展和安全，充分认识国土空间开发保护存在的问题和面临的挑战，准确把握新发展阶段，提高国土空间治理能力，科学谋划国土空间开发保护新格局。

第一节 规划基础

湖南省位于我国中部、长江中游南部，97.6％的国土面积属长江流域，地貌类型以山地、丘陵为主。省域处于北纬25°-30°之间，属亚热带季风气候，气候湿润，四季分明，热量充足，雨量集中，自然资源丰富。以全国2.2%的陆域国土面积，承载了全国4.7%的人口和全国4.1%的国内生产总值。

自然地理空间四大板块分区明显。湖南省东、南、西三面环山，北部为洞庭湖平原，地势西高东低、南高北低，形成从东南西三面向东北倾斜开口的不对称马蹄状。湘江、资水、沅江、澧水四水（以下简称“四水”）以及汨罗江、新墙河等从三面汇入洞庭湖，经城陵矶注入长江，构成洞庭湖水系。结合地形地貌、

气候、水文、土壤、植被等自然地理要素，全省可划分为洞庭湖区、湘东湘中丘陵区、湘南山地丘陵区、武陵-雪峰山区四大综合自然地理区。

自然资源禀赋和生态条件较好。境内河网密布，水系发达，多年平均水资源总量为1695亿立方米，人均水资源量高于全国平均水平。湖南省耕地面积5432.10万亩，是全国重要的粮食生产基地。矿产资源丰富，截至2020年底，全省已发现矿产143种（含亚种），锑、铋、锰、钒、钨、锡、锌、普通萤石、隐晶质石墨、重晶石等矿产保有资源量具有全国优势。省内植被茂盛，林地面积1269.63万公顷。生物资源丰富多样，是全国乃至世界珍贵的生物基因库之一，有云豹、林麝、麋鹿等41种国家一级保护动物，资源冷杉、银杉等13种国家一级重点保护野生植物。

专栏1-1 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价
通过开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，湖南省农业生产高适宜区占全省国土面积的28.11%，主要分布在环洞庭湖地区、湘中南地区；生态保护极重要区占全省总面积的34.11%，主要分布在武陵山系、雪峰山脉、南岭山脉、罗霄山、幕阜山、衡阳盆地-祁邵丘陵区、洞庭湖区；城镇建设高适宜区占全省总面积的28.63%，主要分布在长株潭地区以及京广、沪昆、呼南、渝长厦、张吉怀、兴永郴赣交通沿线的城市化地区。

国土空间开发保护工作成效显著。党的十八大以来，湖南省全方位加速推进生态文明建设，经济社会综合实力大幅提升，国土空间开发保护成效显著。

资源保护利用持续增强，生态安全屏障更加稳固。落实最严

格的耕地保护和节约集约用地制度，2020年湖南省粮食单位面积产量6341公斤/公顷，比全国平均水平高出607公斤/公顷。近五年全省单位国内生产总值建设用地使用面积下降率达23.7%。持续推进湘江流域和洞庭湖生态保护修复工程，完成五大矿区生态修复主体工程建设、长江干流湖南段和湘江干流10公里范围内露天废弃矿山生态修复。武陵山区、南岭山地、洞庭湖等重要生态区域自然保护地集中分布，生物多样性得到全面保护。“十三五”期间，全省森林蓄积量净增长1.1亿立方米，新增水土流失治理面积8178平方千米，重要江河湖泊水功能区水质达标率达到96.6%。

国土开发格局基本形成，集聚发展态势明显。以长株潭都市圈为核心，岳阳、衡阳为副中心，京广、沪昆、渝长厦通道三大经济发展带为主轴，带动长株潭地区、洞庭湖生态经济区、湘南地区、大湘西地区四大区域经济板块联动发展的“一核两副三带四区”区域经济格局加快构建。2020年全省城镇化率达到58.76%，仍处于城镇化发展中期阶段。全省形成3个万亿级行业、16个千亿级产业，工程机械、轨道交通装备、中小航空发动机、新一代自主安全计算系统等4个国家先进制造业集群优势显著，重点建设的41个产业集群90%以上集中在省级以上开发区内。人口与资源环境的协调性进一步增强，省内人口从生态保护区向城镇发展优势区集聚，地区中心城市的人口吸引能力逐步提升，长沙跻身特大城市行列，长株潭三市近10年常住人口年均增长率2.02%，人口密度达594人/平方千米。长株潭一体化发展成效

初显，引领长株潭地区、洞庭湖生态经济区、湘南地区、大湘西地区四大区域经济板块联动发展。

第二节 问题与风险

国土空间总体格局有待优化。部分县市区的主体功能定位与国土空间优势功能不匹配。农业生产地域特色不够鲜明，区域分工协作有待强化。生态空间系统性完整性有待提升，自然保护地、野生动物栖息地之间生态廊道连通性不足。省会长沙集聚能力和辐射带动能力仍需加强，长株潭基础设施、生态环境、公共服务一体化发展水平有待提高。产业空间布局较为分散，省级以上开发区主导产业同构现象突出。区域发展不平衡问题依然存在，长株潭地区以全省13.35%的土地创造全省41.69%的地区生产总值，地均生产总值是湘南地区的4.36倍、大湘西地区的7.22倍，人均生产总值是湘南地区的2.26倍、大湘西地区的2.42倍。

资源环境约束趋紧。保护耕地与保障粮食安全压力大，全省中低等耕地占耕地总量的51.66%，且受地形地貌本底限制，地块零散，不利于规模生产，近年来人均耕地面积呈减少趋势。水安全问题仍有存在，衡邵干旱走廊、洞庭湖北部地区等区域存在季节性资源型缺水、水质型缺水。能源保供压力较大，缺煤、无油、乏气，属能源匮乏省份，能源对外依存度高。湘江流域、武陵山区等区域存在重金属污染、水土流失、土地荒漠化等问题，生态系统服务功能有待提升。万元GDP用水量高出全国平均水平近40%，省级以上开发区工业用地固定资产投资强度低于全国平均

水平，节约集约与综合利用水平有待提高。

国土空间品质有待提升。城镇基础设施建设空间紧缺，交通、教育、医疗、文体、养老等设施用地供给不足。国土空间特色魅力仍需加强规划引导，区域风貌塑造未能充分彰显自然生态、历史人文、湖湘特色。自然遗产和历史文化遗产保护状况欠佳。空间韧性有待加强，洪涝、干旱、地质灾害等自然灾害点多面广，部分城市综合防灾减灾体系建设有待完善，应对自然灾害的应急抢险能力有待增强。

基础设施建设有待完善。交通网络需增进畅通，连接相邻省份的综合运输通道建设仍需加强，京港澳高速长沙段拥堵日趋严重，渝长厦高铁、呼南高铁、呼北高速湖南段尚未建成通车，在全国骨干流通大通道中尚有提升潜力。水利基础设施网络建设待完善，洞庭湖区重点垸、一般垸堤防存在安全隐患，部分蓄滞洪区仍不具备有序分蓄洪水条件，城乡饮水抗风险能力和农业灌溉用水应对极端气候的保障能力有待提高。能源电力通道负荷较大，京广线、焦柳（洛湛）线等“北煤入湘”主要通道均已满负荷运转，2020年用电高峰期省内电力缺口达1037万千瓦，天然气管道尚未实现市州全覆盖。

国土空间治理水平有待增强。省内国土空间规划体系尚未全面建成，主体功能区相关配套政策制度有待完善。统一所有国土空间用途管制、规划全生命周期管理、自然资源监测评估预警及执法保障体系等体制机制有待健全。

第三节 机遇与挑战

构建新发展格局亟须完善国土空间开发布局。随着国际国内发展格局演变加速推进，推动共建“一带一路”高质量实施，在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中，湖南省依托“一带一部”区位优势，结合自贸试验区建设新使命、中非经贸博览会落户新背景，具有联结国内外的重大发展机遇。深化国际国内合作，构建高质量发展的国土空间格局，支撑构建新发展格局，已是大势所趋。

推进生态文明建设亟须强化国土空间保护修复。落实习近平总书记“守护好一江碧水”重要指示，如期实现碳达峰碳中和，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，践行新发展理念，保障公共安全，促进资源节约集约利用，加强生态保护和修复，是加快形成绿色生产方式和生活方式、实现湖南省高质量发展的必然要求。

落实新发展战略亟须加强空间支撑保障。全面落实“三高四新”美好蓝图，对国土空间开发、利用、保护提出新要求。湖南主动融入区域重大战略，向北共建长江经济带，向南承接粤港澳大湾区产业转移，向西与成渝地区双城经济圈密切协作，向西南对接西部陆海新通道，推动中部崛起需要相应的空间谋划。

人口形势变化亟须提升国土空间供给服务水平。湖南省人口总量将达峰，人口外流趋缓，全省60岁及以上人口占比达19.04%，已处于深度老龄化社会，程度高于全国水平，即将面临人口红利消失、家庭规模小型化等社会问题。人民日益增长的美好生活需要，对国土空间品质提出更高要求。农业转移人口市

民化的社会保障及防止脱贫人员返贫，需要相应的空间政策支持。

科学技术深刻变革亟须优化国土空间利用方式。数字化、网络化、智能化和生物技术发展引发全球产业变革，创新驱动成为推动经济结构调整和产业转型升级的核心战略，将深刻改变人类生产和生活方式，重构创新发展与竞争格局，对城乡功能、空间形态、自然资源管理、公共服务供给模式等产生深远影响。贯彻新发展理念，加快新型基础设施建设，围绕打造具有核心竞争力的科技创新高地，湖南将迎来新一轮产业布局和新兴产业崛起的“窗口期”。

气候变化加剧亟须提高国土空间韧性。近百年来，湖南年平均气温呈显著上升趋势，1961-2020 年，全省年平均气温平均每十年升高 0.19℃，1997-2020 年间有 22 年气温偏高。气候变化对流域水循环影响持续增强，造成动植物栖息地转移，生物多样性保护难度增加。极端强降水事件、极端高温事件呈增多趋势，更易造成洪涝、干旱等自然灾害，水资源时空分布不均形势将更加严峻，实现碳达峰碳中和能源资源安全保障压力加大，对国土空间开发保护造成潜在影响。

第二章 指导思想与战略目标

切实担负起建设社会主义现代化新湖南的使命任务，围绕2035年基本实现社会主义现代化目标，明确国土空间开发保护指导思想和基本策略，奋力谱写中国式现代化的湖南篇章。

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神、习近平总书记对湖南重要讲话和指示批示精神，深入落实党中央、国务院决策部署，坚定不移贯彻新发展理念，立足“一带一部”区域定位，抢抓国家构建新发展格局的重大机遇，全面落实“三高四新”美好蓝图，统筹发展和安全，整体谋划国土空间保护、开发、利用和修复，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，促进全省国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展，为建设社会主义现代化新湖南提供有力支撑和保障。

第二节 基本策略

坚持以人民为中心。以民生福祉为先，以促进人民高品质生活为目标，深入实施扩大内需战略，优先配置公益性服务设施、民生工程空间，保障提高基础设施和公共服务水平的空间需求，促进生活空间宜居适度，不断满足经济社会发展需求和人民日益增长的美好生活需要。

坚持区域协调发展。强化协调发展，突出分类调控，尊重区域自然本底，顺应人口、物质、文化等要素流动的自然规律和社会经济规律。落实中部崛起、长江经济带发展战略，对接粤港澳大湾区等区域发展战略，强化省际区域协作。推进长株潭一体化发展，促进洞庭湖生态经济区绿色发展，加快湘南地区开放发展，提升大湘西地区开发水平。坚持城乡融合，促进基本公共服务均等化，实现城镇化带动乡村振兴。

坚持集约集聚发展。增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，突出极核辐射、轴网联动，构建主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的网络化城镇发展格局。加快长株潭都市圈建设，在构建新发展格局中打造畅通高效的重要节点，中部绿色崛起的重要增长极。严守资源利用上线，提高国土空间开发利用效率，推进城乡建设用地存量挖潜、紧凑布局。

强化底线约束。树立底线思维、极限思维，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，坚持耕地保护优先，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，守住自然生态安全边界，筑牢粮食安全、生态安全、公共安全、能源资源安全、军事安全等国土空间安全底线，完善国土安全基础设施。完善自然灾害风险防控，加强灾害预测预警预判，合理避让自然灾害。增强空间韧性。坚持实行最严格的耕地保护制度，坚决守住耕地与永久基本农田保护红线，坚决遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”，全面推行田长制。

第三节 战略目标与规划愿景

结合自然资源禀赋和经济社会发展阶段，聚焦“三高四新”美好蓝图，将湖南建设成为**国家重要先进制造业高地、具有核心竞争力的科技创新高地、内陆地区改革开放高地**。到 2035 年，围绕经济强省、科教强省、文化强省、生态强省、开放强省，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。到 2050 年，支撑全面建成社会主义现代化新湖南。

开发保护格局更优。保障粮食安全与乡村振兴的农业发展格局持续稳定，国土生态安全屏障进一步稳固，集约高效的新型城镇化发展格局全面形成，产业集群化发展态势更加明显，优势互补、融通互动的区域协调发展格局和全方位、多层次、高水平的对外开放新格局全面构建。国土空间结构更加合理，全省耕地保有量不低于 5372.66 万亩，永久基本农田保护面积不低于 4804.12 万亩，生态保护红线面积不低于 4.18 万平方千米。

资源利用效率更高。空间资源配置结构更加合理，单位面积耕地的粮食和主要经济作物产量进一步提高，矿产资源开发利用更加规范集约，单位面积生态空间的碳汇能力明显增强，助力实现碳达峰碳中和目标。至 2035 年，单位国内生产总值建设用地使用面积下降不低于 40%。

国土空间品质更好。以人为本的现代化公共服务和基础设施空间体系全面建成，协调高效的设施用地布局和用地供给得到合

理保障，重要历史文化自然空间得到有效保护，宜居宜业宜游宜养宜学的国土空间全面形成，空间韧性全面增强，各具特色的空间魅力品质显著提升。

空间保障能力更强。内通外联的交通运输网络、安全有效的水利保障网络、供给高效的能源保障网络、安全智能的信息化网络全面建立，综合防灾减灾体系进一步完善，国土综合支撑保障能力显著提升。

空间治理水平更佳。国土空间开发保护制度全面建立，规划全生命周期管理机制全面形成，国土空间治理的数字化转型全面完成，国土空间治理体系和治理能力的现代化水平显著提升。

专栏 2-1 国土空间规划目标表

序号	名称	近期目标（2025）	远期目标（2035）	属性
1	耕地保有量（万亩）	≥5372.66	≥5372.66	约束性
2	永久基本农田保护面积（万亩）	≥4804.12	≥4804.12	约束性
3	生态保护红线面积（万平方千米）	≥4.18	≥4.18	约束性
4	城镇开发边界扩展倍数	≤1.3	≤1.3	约束性
5	自然保护地面积占国土面积比例（%）	≥11	≥12	预期性
6	森林覆盖率（%）	依据国家下达任务确定	依据国家下达任务确定	预期性
7	湿地保护率（%）	依据国家下达任务确定	依据国家下达任务确定	预期性

序号	名称	近期目标（2025）	远期目标（2035）	属性
8	水域空间保有量（亿亩）	≥0.18	≥0.18	预期性
9	用水总量（亿立方米）	≤334.5	依据国家下达指标确定	约束性
10	单位国内生产总值建设用地使用面积下降（%）	≥16	≥40	预期性

第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间新格局

坚决贯彻落实国家重大战略和省重要战略部署，立足资源环境承载能力，以“三区三线”筑牢国土空间安全发展的基础，优化主体功能区布局，增强国土空间安全韧性，着力构建国土空间安全与发展新格局。

第一节 统筹划定三条控制线

严格落实国家下达的规划约束性指标，按照耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界的优先序统筹划定落实三条控制线。以三条控制线分别围合的空间作为重点管控区域，统筹优化农业、生态、城镇空间和基础设施、公共资源等各类布局。

优先划定耕地与永久基本农田保护红线。严格落实耕地保护责任，在符合法律和政策规定的前提下，因地制宜保护现状耕地，将耕地保有量足额带位置逐级分解下达，地方党委和政府逐级签订耕地保护和粮食安全责任书，实行党政同责、终身追责。在纳入耕地保护目标的可长期稳定利用耕地上优先划定永久基本农田。到 2035 年，全省耕地保有量不低于 5372.66 万亩，永久基本农田保护面积不低于 4804.12 万亩。严格落实永久基本农田特殊保护制度，永久基本农田一经划定，未经批准任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。严格落实耕地管控规则，强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，健全和完善永久基本农田储备区

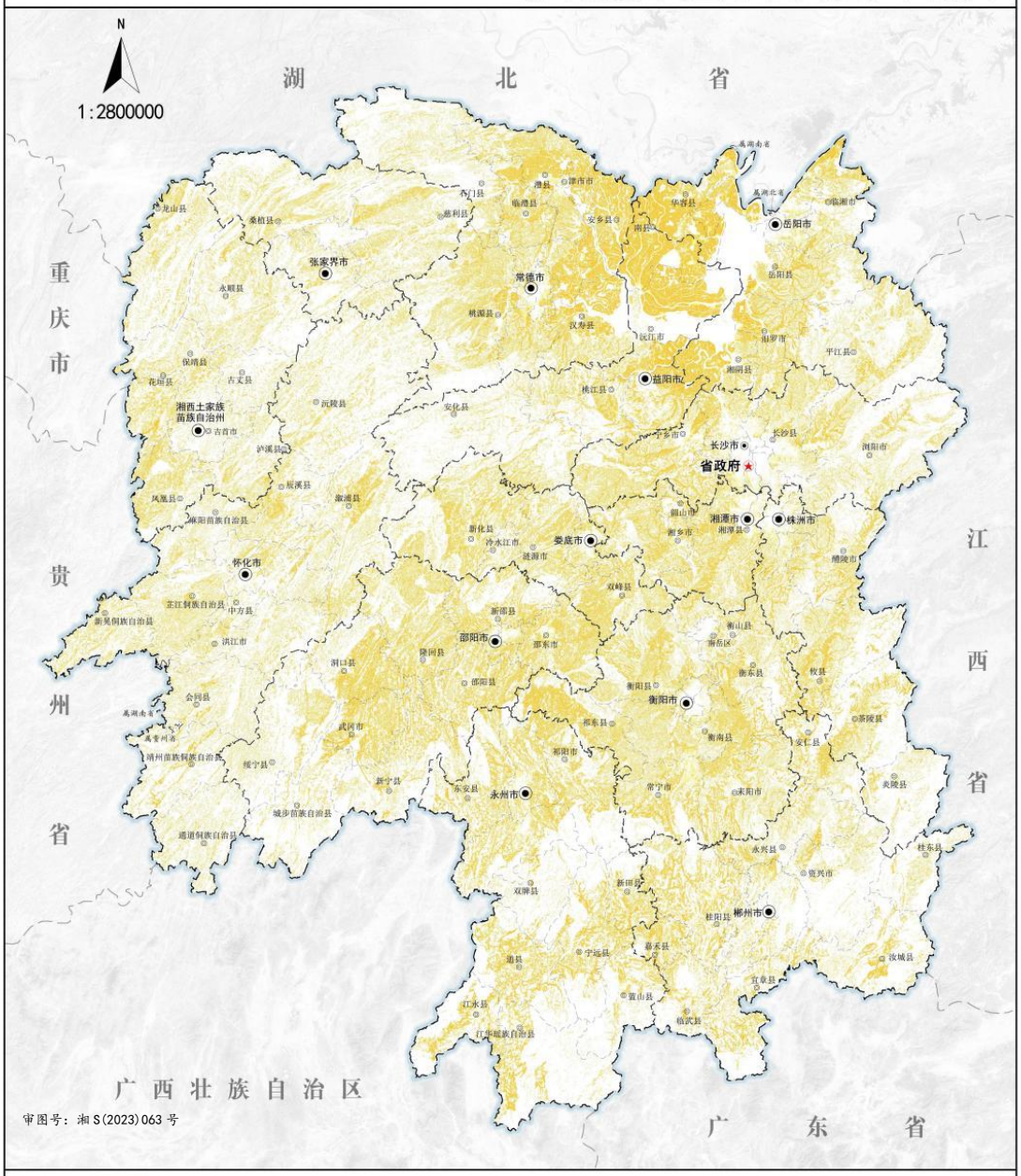
制度。充分利用年度国土变更调查成果等，全面摸清已划定永久基本农田内“非农化”“非粮化”及质量不优问题并依据国家规定积极推进核实整改，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更加合理。

科学划定生态保护红线。优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持等功能的生态功能极重要区域，以及生态极脆弱的水土流失、石漠化等区域划入生态保护红线。规划期间，湖南省生态保护红线面积不低于4.18万平方千米。重点分布在洞庭湖区的重要水域及岸线区，湘资沅澧“四水”的源头区和重要水域，以及武陵-雪峰、南岭、罗霄-幕阜等山区。按照国家统一的生态保护红线管控要求，加强省际交界地区的生态保护红线管控。

生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。生态保护红线内，自然保护地核心保护区外禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，确需占用生态保护红线的国家重大项目，加强新增建设用地审批监管，衔接生态环境分区管控要求。生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域依照法律法规执行。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

耕地和永久基本农田保护红线图

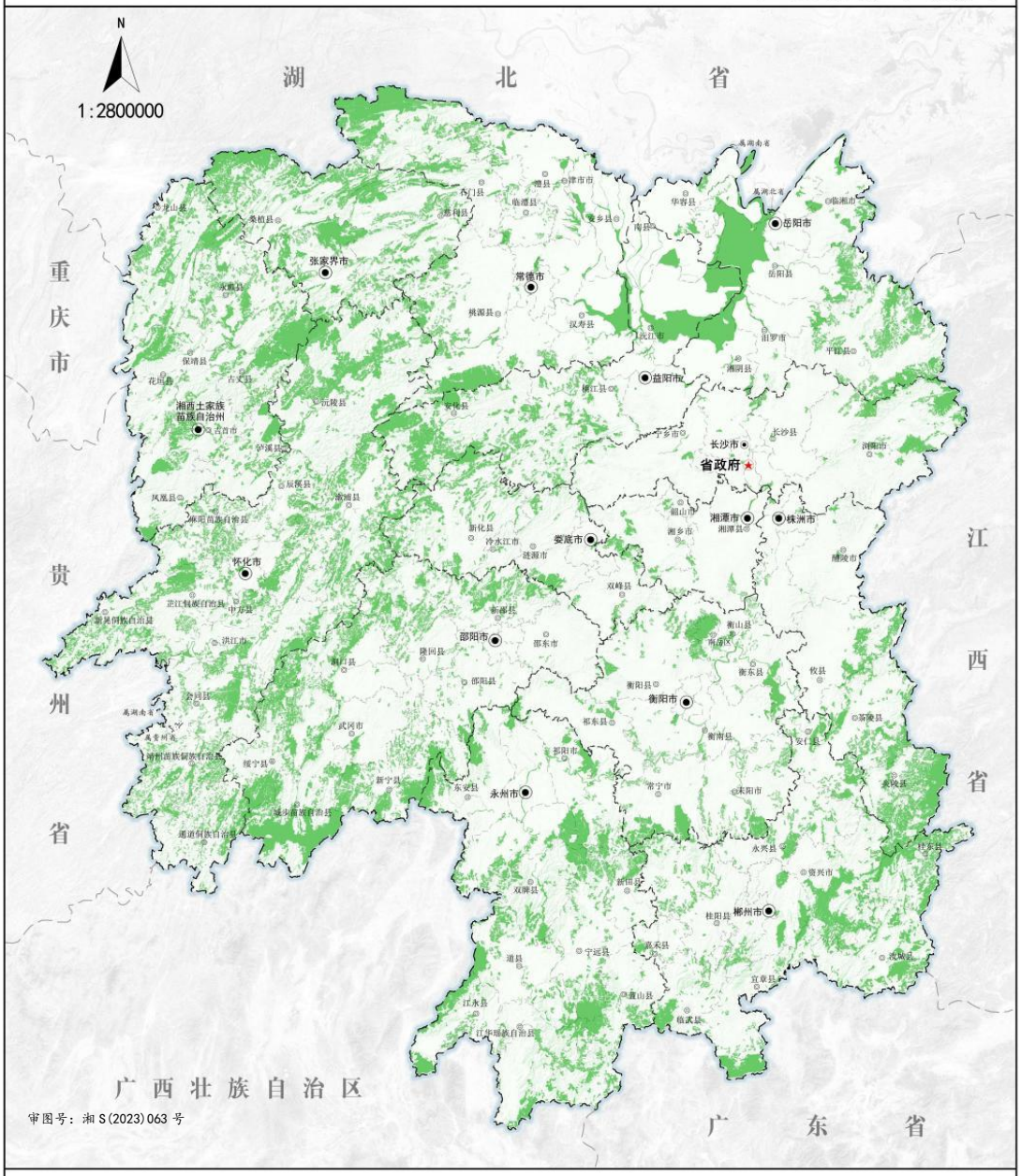


图例

耕地	县界
永久基本农田	省会驻地
省界	市州驻地
市州界	县市区驻地

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

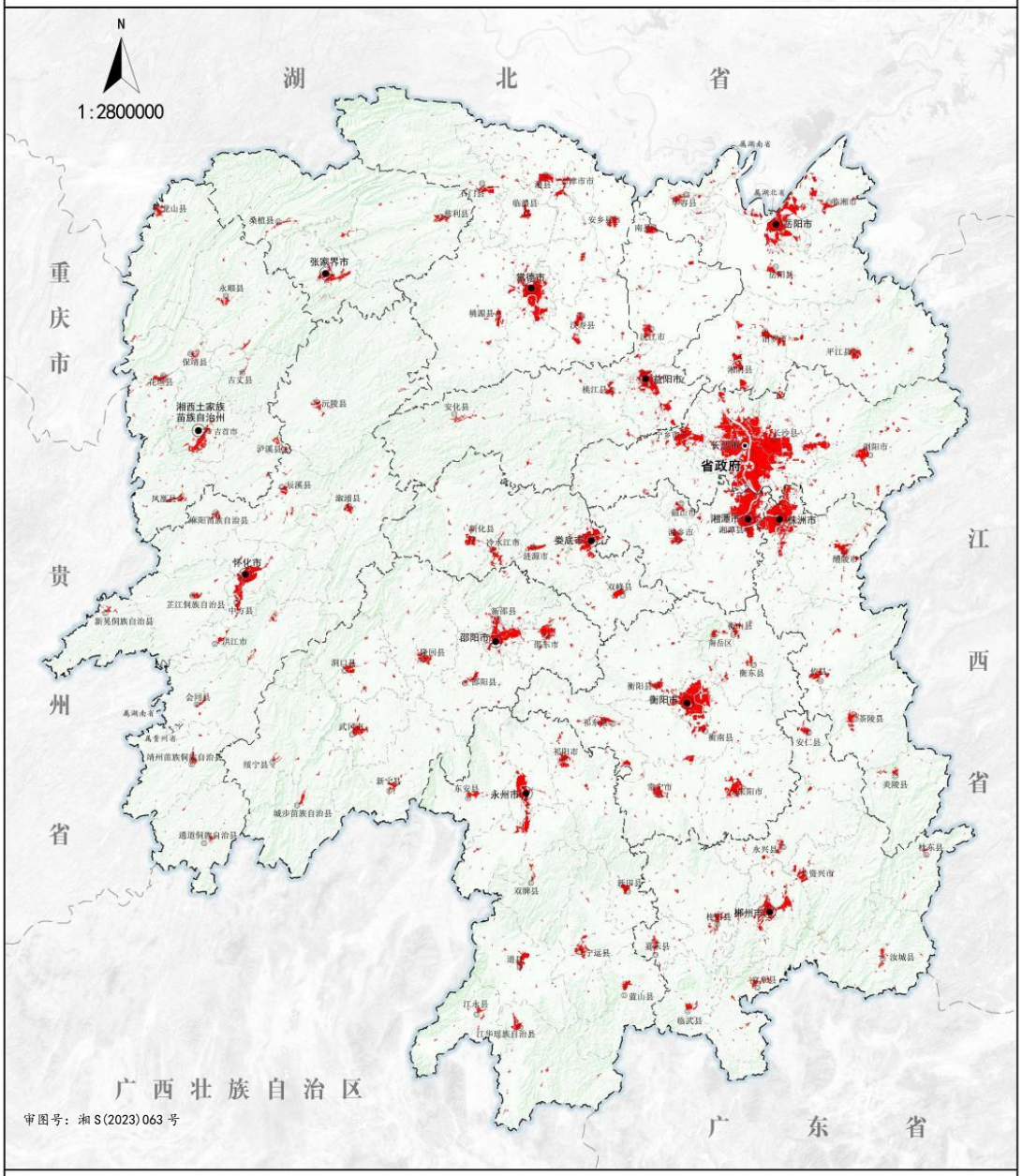
生态保护红线图



合理划定城镇开发边界。坚持以水定城，综合考虑市县主体功能定位、城镇发展潜力、空间分布特点等因素，避让自然灾害高风险区域，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，合理划定城镇开发边界，防止城镇无序蔓延，促进城镇节约集约发展，为全面落实发展战略提供空间保障。在地质灾害高易发区限制新建项目，无法避让的，必须采取工程防治措施。积极引导人口向都市圈和城市群适度集聚；合理限制湘西、湘西南和湘东南地质灾害高发、生态脆弱、环境敏感地区开展大规模高强度的工业化和城镇化开发；科学协调湘北洞庭湖平原、湘中衡阳盆地、娄邵盆地优质耕地保护与城镇开发建设的矛盾。规划至2035年，全省常住人口约为6900万，城镇化率约为73%，将城镇开发边界面积控制在2020年现状城镇建设用地的1.3倍以内。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

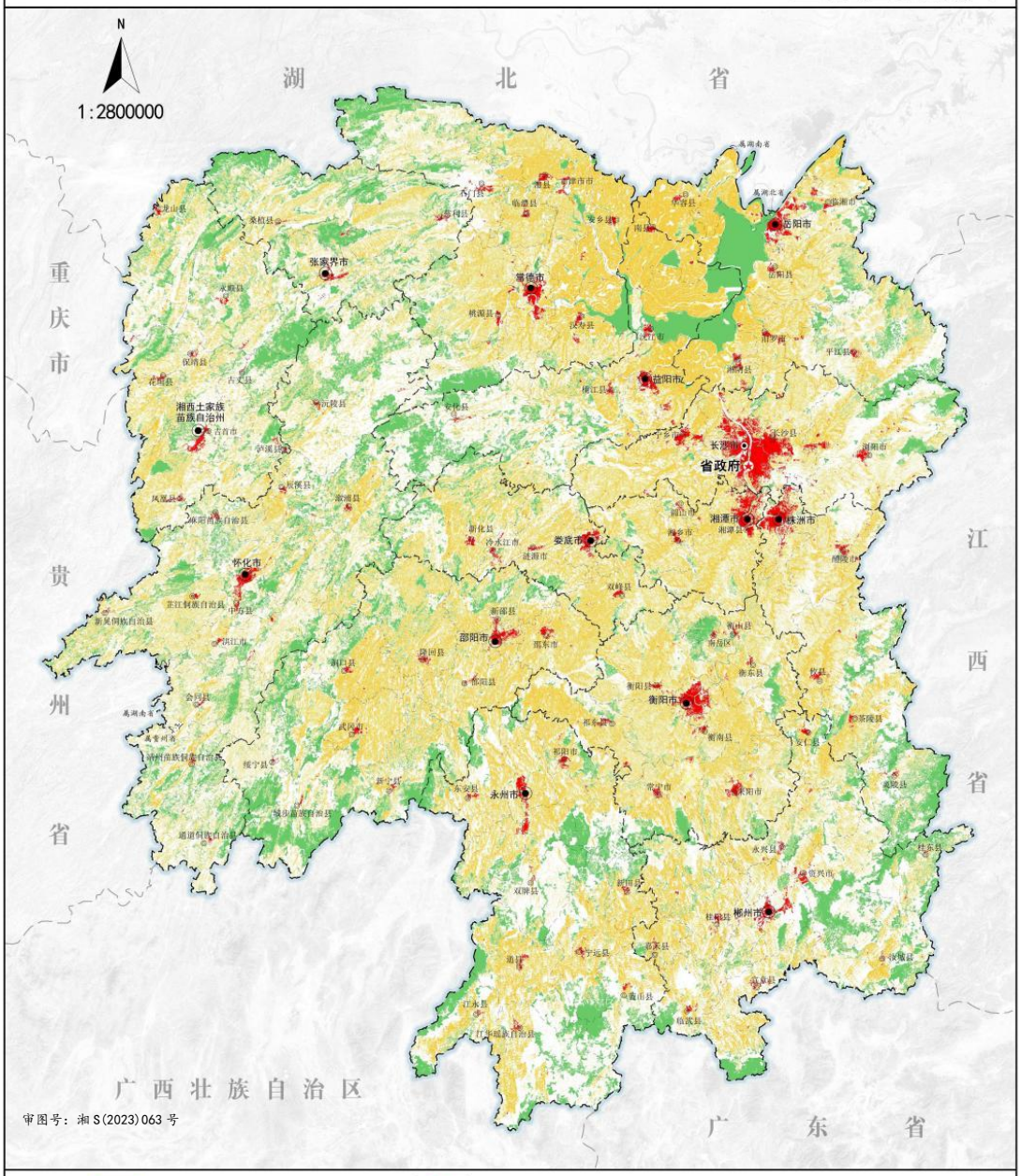
城镇开发边界图



强化自然灾害综合风险防控和其他空间资源保障。明确地质灾害、洪涝、山洪等自然灾害综合风险重点防控区域，优化防灾减灾资源的区域布局，增强突发事件应对能力。落实国家能源资源安全战略，优化矿产资源勘查开发布局，以国家战略性矿产资源为重点，统筹能源资源基地和国家规划矿区建设。强化水资源刚性约束，实施用水总量和强度双控。落实历史文化保护线管控要求，严格保护和管控历史文化遗存本体及其相关的空间环境。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

三条控制线图



图例

耕地和永久基本农田	省 界	省会驻地
生态保护红线	市州界	市州驻地
城镇开发边界	县 界	县市区驻地

第二节 优化主体功能区布局

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，合理划分农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区，进一步完善配套政策，实施国土空间资源的差异化配置。在三类主体功能区基础上，因地制宜确定叠加功能区。

优化主体功能定位。结合农业、生态、城镇三大空间布局优化方向，优化完善县级行政区主体功能定位。环洞庭湖平原、湘中南盆地丘岗地区及长株潭都市圈外围地区等优质耕地相对较多、农业生产条件相对较好的地区，作为农业发展主要承载地，以农产品主产区为主；洞庭湖及湘资沅澧“四水”沿线地区，武陵山区、雪峰山区、南岭山区、罗霄-幕阜山区等山水林田湖草沙生态资源集中分布的地区，作为全省重要生态屏障，以重点生态功能区为主；长株潭都市圈以及京广、沪昆等重点发展轴带周边开发强度相对较高、工业化城镇化较发达地区的市县，作为全省发展主引擎，以城市化地区为主。叠加确定历史文化资源富集区、特别振兴区等，按名录实施管控；市县根据实际需要，细化乡镇主体功能定位，推动主体功能区制度精准落地。

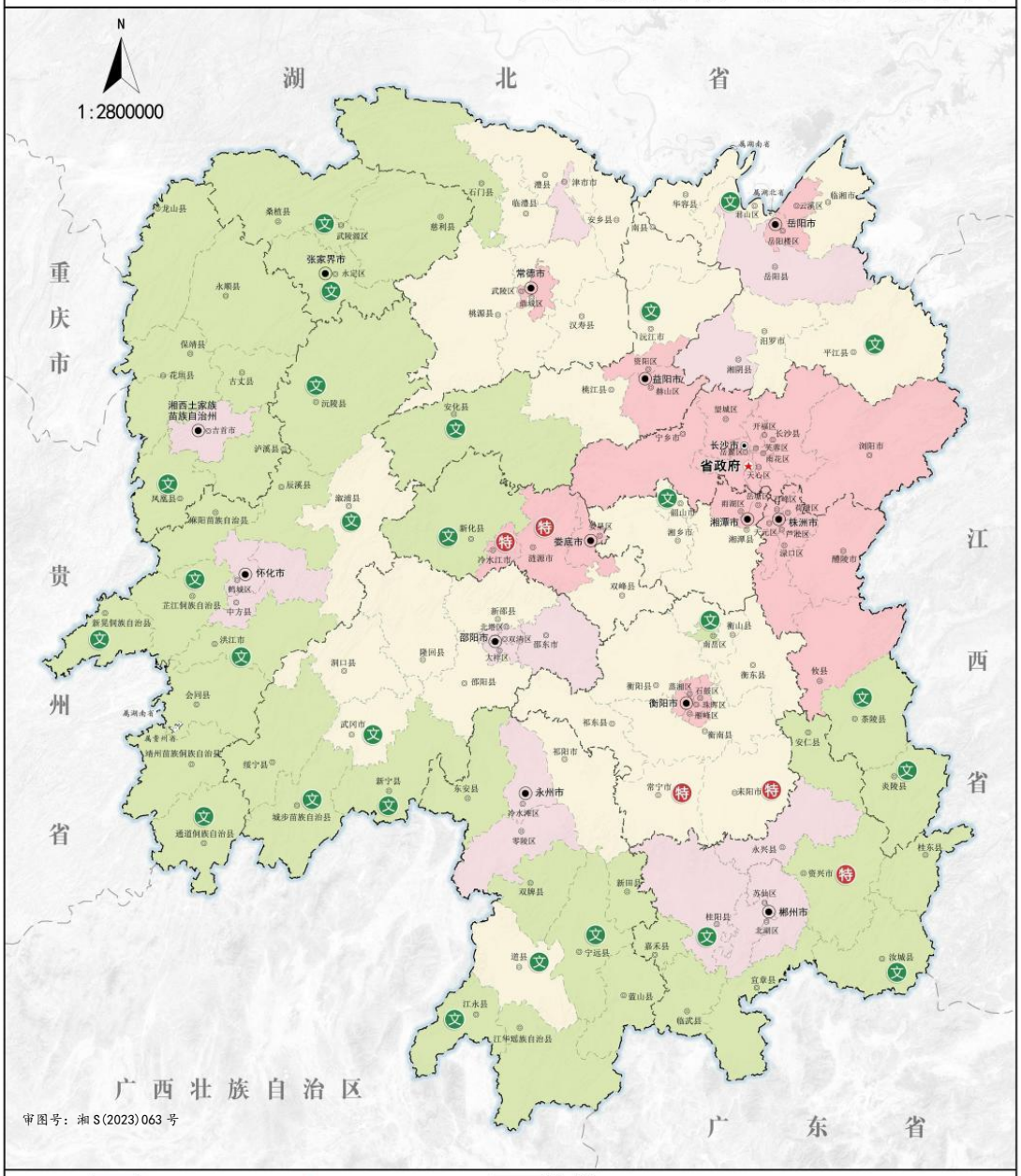
探索建立差异化分类分区引导机制。农产品主产区要完善农业创新体系，着力改善农业生产条件，实施产业准入禁止限制目录制度，打造以精细农业为特色的优质农副产品供应基地，提升农产品供给保障能力，确保国家粮食安全。重点生态功能区要注重创新生态保护模式，实施产业准入禁止限制目录制度，提高生态系统服务功能，确保国家生态安全。城市化地区要实施开发强

度管控，提高生产要素聚集水平，改造省级以上开发区，引导产业集群发展，优化布局交通、水利、能源、环境保护等重大基础设施，适当倾斜安排建设用地指标，优先满足重大战略、创新开发平台、省级以上开发区和重大民生工程项目空间需求。历史文化资源富集区合理保障旅游用地需求。特别振兴区优先保障产业转型升级用地需求。

健全主体功能区实施监管的长效机制。加强相关部门协同配合，建立健全差异化绩效考核制度。城市化地区原则上优先布局重大产业项目，重点考核地区生产总值、吸纳人口、财政收入、要素聚集程度、城镇土地投入产出效率、常住人口基本公共服务均等化、科技进步贡献率和资源环境超载程度缓解率等指标。农产品主产区优先布局现代农业产业基地，确保粮食安全，重点考核农业空间规模质量、农业综合生产能力、产业准入负面清单执行率、农民收入、耕地质量、土壤环境治理等方面指标。重点生态功能区建立健全生态补偿机制，实施产业准入负面清单制度，鼓励发展各类生态环境友好型产业，形成点状开发、面上保护的空间结构，重点考核生态空间规模质量、生态产品价值、产业准入负面清单执行率、民生改善等方面指标。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

国家级和省级主体功能区分布图



图例

- 国家级城市化地区
- 省级城市化地区
- 国家级重点生态功能区
- 国家级农产品主产区
- 特别振兴区
- 历史文化资源富集区
- 省 界
- 市州界
- 县 界
- 省会驻地
- 市州驻地
- 县市区驻地

第三节 构建国土空间开发保护新格局

落实国家确定的农业、生态、城镇三大战略格局，围绕建设现代化新湖南目标愿景，应对未来的空间风险与挑战，优化主体功能区格局，发挥各地区比较优势，科学谋划农业、生态、城镇三大空间，构建主体功能约束有效、优势互补、高质量发展的国土空间新格局。

巩固“四区一基地”现代农业格局。落实国家农产品主产区格局、以粮食生产功能区和七大重要农产品生产保护区为重点的国家粮食安全产业带建设要求，立足长江经济带发展，主动融入粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域重大战略，以基本稳定的农业空间为基础，结合粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区布局，落实长江中下游农产品主产区、长江中游平原商品粮生产基地任务，强化长株潭都市农业区、环洞庭湖平湖农业区、湘中南丘岗节水农业区、武陵雪峰南岭罗霄山脉山地农业区功能定位，建设国家重要农产品生产基地，构建特色鲜明、优势突出、区域协同的“四区一基地”现代农业格局。

长株潭都市农业区。以现代农业为主攻方向，着力发展都市休闲农业，重点发展优质稻米、优质蔬菜、花卉苗木，兼顾发展特色畜禽、特色水果、良种生猪、品牌茶叶、优质油料、名优水产，建设优质农产品生产、加工和流通中心。

环洞庭湖平湖农业区。依托湖区资源发展适水农业，大力发展优质稻米、双低油菜、优质水产品、优质棉花，兼顾发展优质蔬菜、特色水果、品牌茶叶、特色畜禽、良种生猪，建设综合性

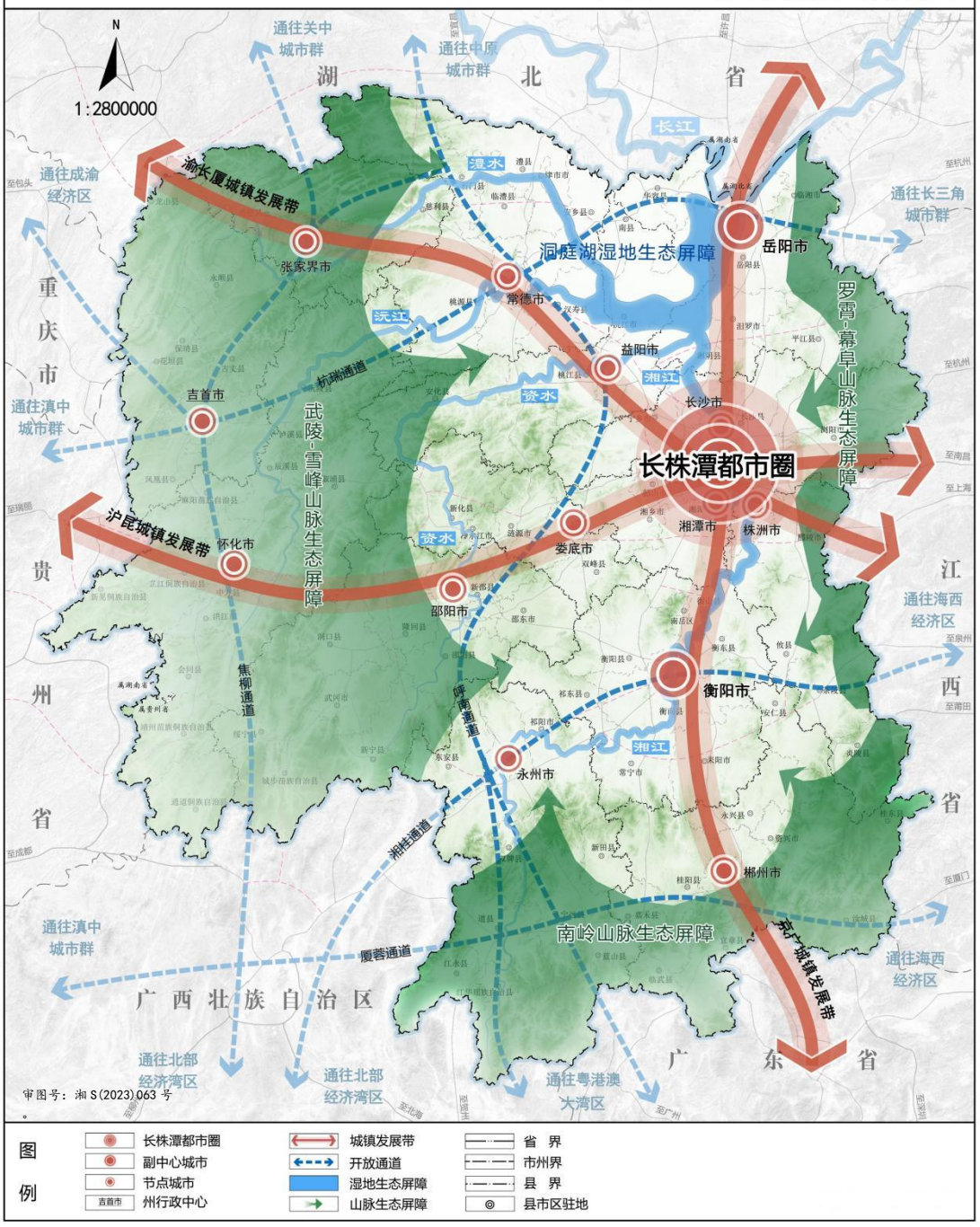
规模化农业商品生产基地和环洞庭湖生态渔业经济圈。

湘中南丘岗节水农业区。重点发展优质稻米、优质蔬菜、良种生猪、特色畜禽，兼顾发展优质油料、道地药材、品牌茶叶、特色水果、名特水产。主动对接粤港澳大湾区，加快全产业链标准化和物流智能化水平，建设成为粤港澳农产品重要供应基地。

武陵雪峰南岭罗霄山脉山地农业区。发展以农、林、牧复合经营为特色的山地生态农业，重点发展优质稻米、特色水果、品牌茶叶，兼顾发展优质蔬菜、良种生猪、特色畜禽、优质油料，重点提升产地初加工水平。

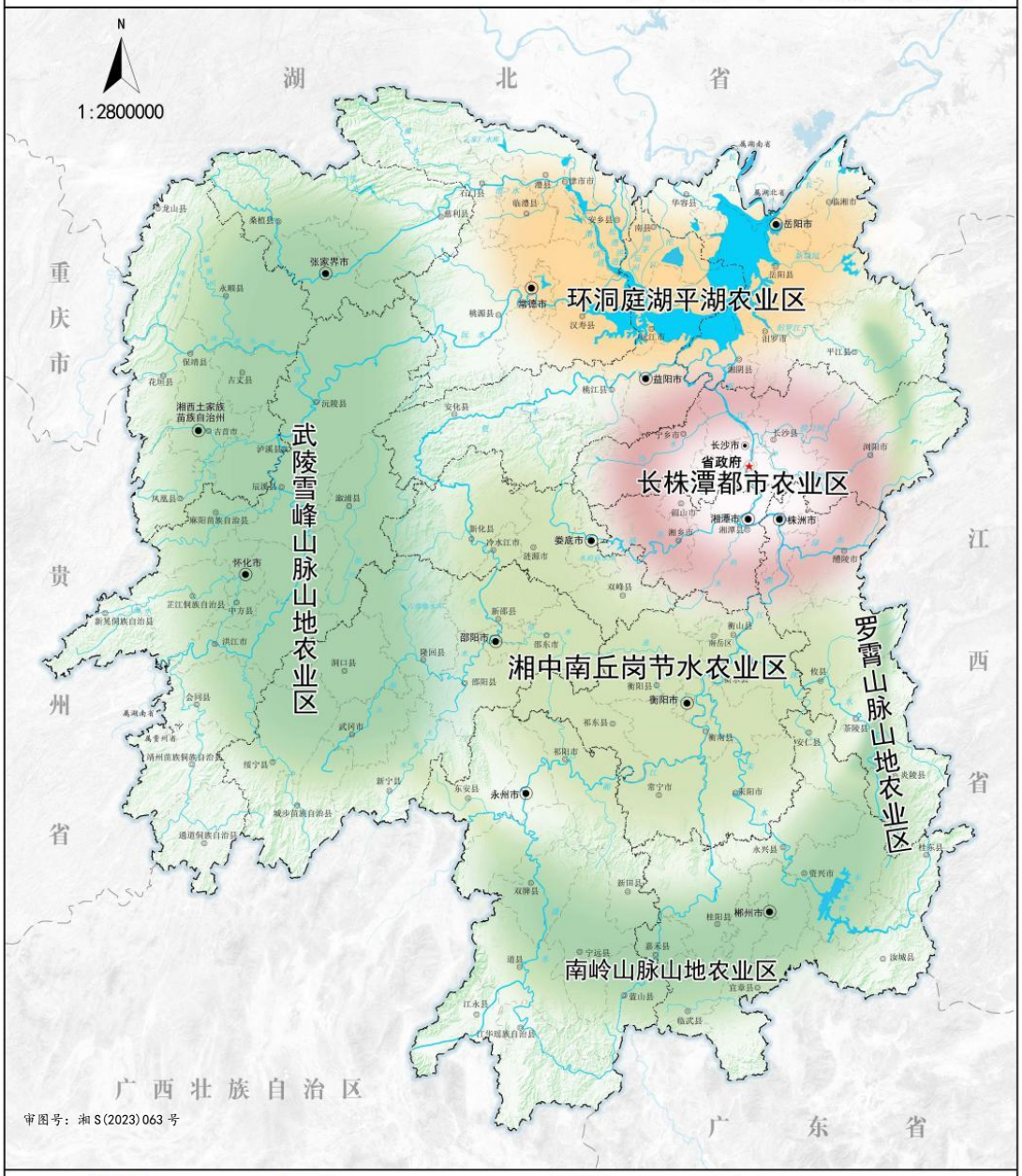
湖南省国土空间规划（2021-2035年）

国土空间开发保护格局图



湖南省国土空间规划（2021-2035年）

农产品主产区格局优化图



图例

- 水域
- 长株潭都市农业区
- 环洞庭湖平湖农业区
- 武陵雪峰南岭罗霄山脉山地农业区
- 湘中南丘岗节水农业区
- 省界
- 市州界
- 县界
- 省会驻地
- 市州驻地
- 县市区驻地

筑牢“一江一湖三山四水”生态保护格局。依据国家“三区四带”生态安全屏障，以湖南省自然生态环境本底为基础，强化重点生态功能区保护和建设，切实提高自然生态系统功能，筑牢以长江为纽带，以洞庭湖为中心，以湘、资、沅、澧为脉络，以武陵-雪峰、南岭、罗霄-幕阜山脉为骨干的自然生态屏障，打造长江经济带“绿色长廊”。

“一江”。加强长江干流（湖南段）生态功能区建设，促进与沿江省份生态网络的衔接协调，共抓大保护，严格控制污染排放，切实维护长江中游水域生态平衡，加强江豚等水生野生动物保护，全面落实长江“十年禁渔”，确保长江生态安全地位。

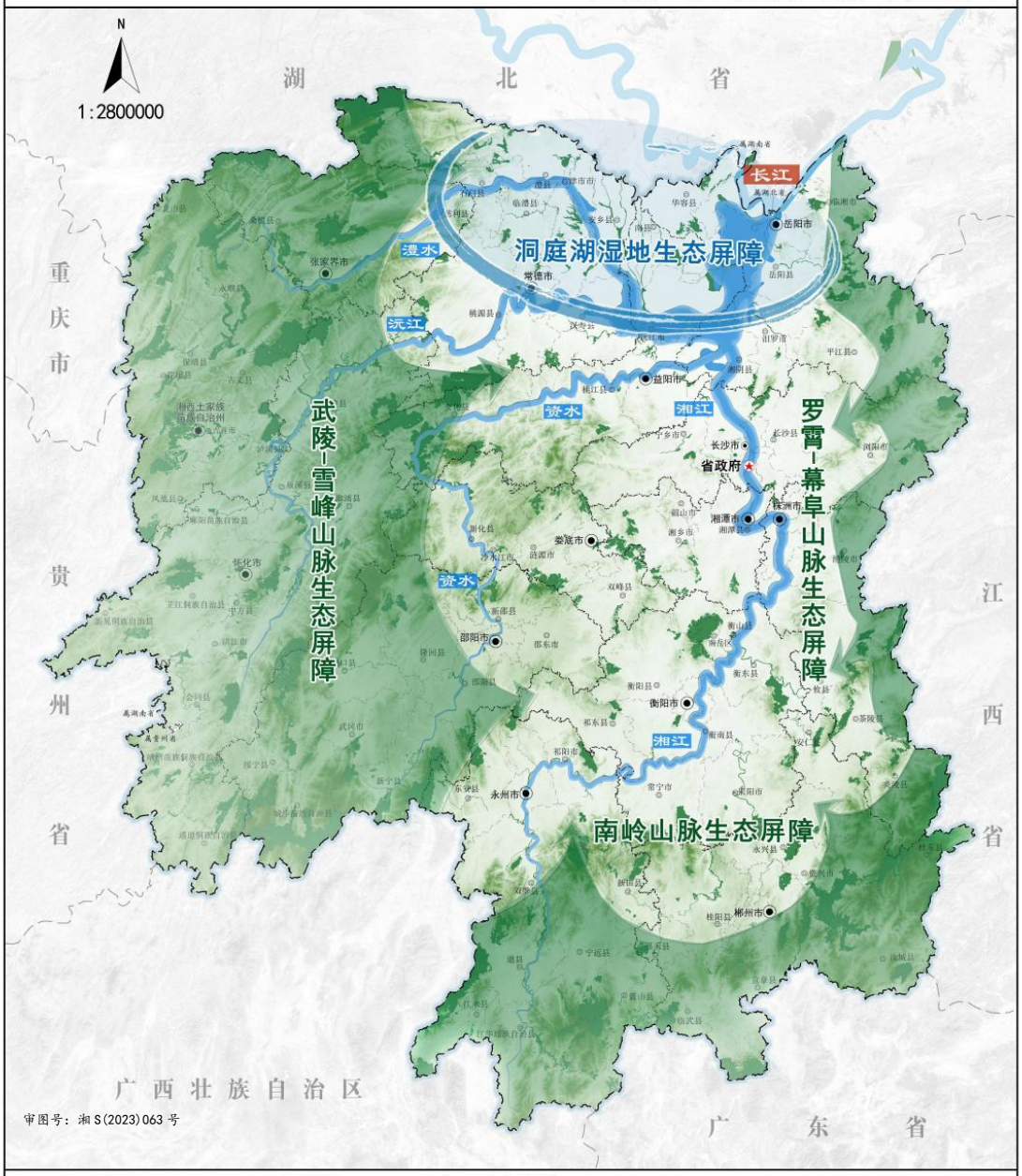
“一湖”。加强洞庭湖湿地及生物多样性生态功能区建设，开展河湖疏浚活化，增强水体净化能力，加快湖区污染治理，科学划定湿地保护范围，恢复湿地生态系统，切实加强防洪蓄洪建设、水生生物资源保护和水域生态修复，充分发挥其洪水调蓄、生物多样性保护、气候调节等功能。

“三山”。加强武陵-雪峰山区生物多样性及水土保持生态功能区、南岭山区森林及生物多样性生态功能区、罗霄-幕阜山区森林及生物多样性生态功能区建设，加大天然林和生态公益林保护力度，推进山体造林绿化和封山育林，促进草山草坡植被恢复，巩固退耕还林还草成果，保护自然生态走廊和野生动物栖息地、走廊，维护生物多样性，提高水源涵养和水土保持能力，加强森林生物灾害防控和森林防火隔离带建设，打造维护全省生态稳定、保持水土、美化环境、减灾防灾的多功能生态绿色屏障。

“四水”。加强湘江、资水、沅江、澧水干流及其支流的湿地生物多样性生态功能区建设，保持河流水系连贯畅通，改善生态联系，实施河道和流域生态修复、水土流失治理、防洪保安、生态景观提质等工程，把沿岸建成生态经济带和秀美风光带，形成覆盖全域的生态安全网络。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

重点生态功能区格局优化图



图例

- 水系
- 自然保护地
- 山脉生态屏障
- 湿地生态屏障
- 省界
- 市州界
- 县界
- 省会驻地
- 市州驻地
- 县市区驻地

构建“一圈两副三带多点”城镇空间格局。依据国家“两横三纵”城镇化战略格局，有效对接省域“五纵五横”综合交通廊道和高铁经济带，做大做强做优长株潭都市圈核心增长极，支持岳阳、衡阳两大副中心城市建设，依托京广、沪昆、渝长厦等发展轴，培育若干个重要发展支点，推动长株潭、洞庭湖、湘南、大湘西四大板块协同发展。

建设长株潭都市圈。以长株潭三市主城区为核心，一小时通勤距离为半径，提升长株潭整体产业集聚和人口集聚能力，加快长株潭一体化进程，建设轨道上的长株潭，推动基础设施互联互通；促进创新链和产业链深度融合，加快产业协同发展；构筑区域生态安全体系，建设长株潭生态绿色融合发展示范区，推进教育、医疗、社会保障等公共服务同城标准化便利化，建设金融、技术、人力资源一体化市场，三市融城区域试点大型公共设施共建共享。优化长株潭一体化格局，重点建设湘江发展轴，严格保护长株潭生态绿心，依托京广、沪昆、渝长厦等重大交通通道，打造宁乡、浏阳、韶山-湘乡、醴陵-攸县等城镇组团，形成“轴带带动、三市联动、组团发展、共护绿心”空间结构。

打造岳阳、衡阳两个省域副中心。岳阳依托长江黄金水道、岳阳港和铁路通道，利用自贸区等开放平台，加快临港产业发展，打造长江经济带绿色发展示范区和港口型国家物流枢纽；衡阳以高质量承接产业转移为重点，加快与粤港澳大湾区形成产业协作新格局，建设联通长江经济带与粤港澳大湾区国际投资贸易走廊的重要支点，打造湘中南区域经济中心和现代消费中心、全国性

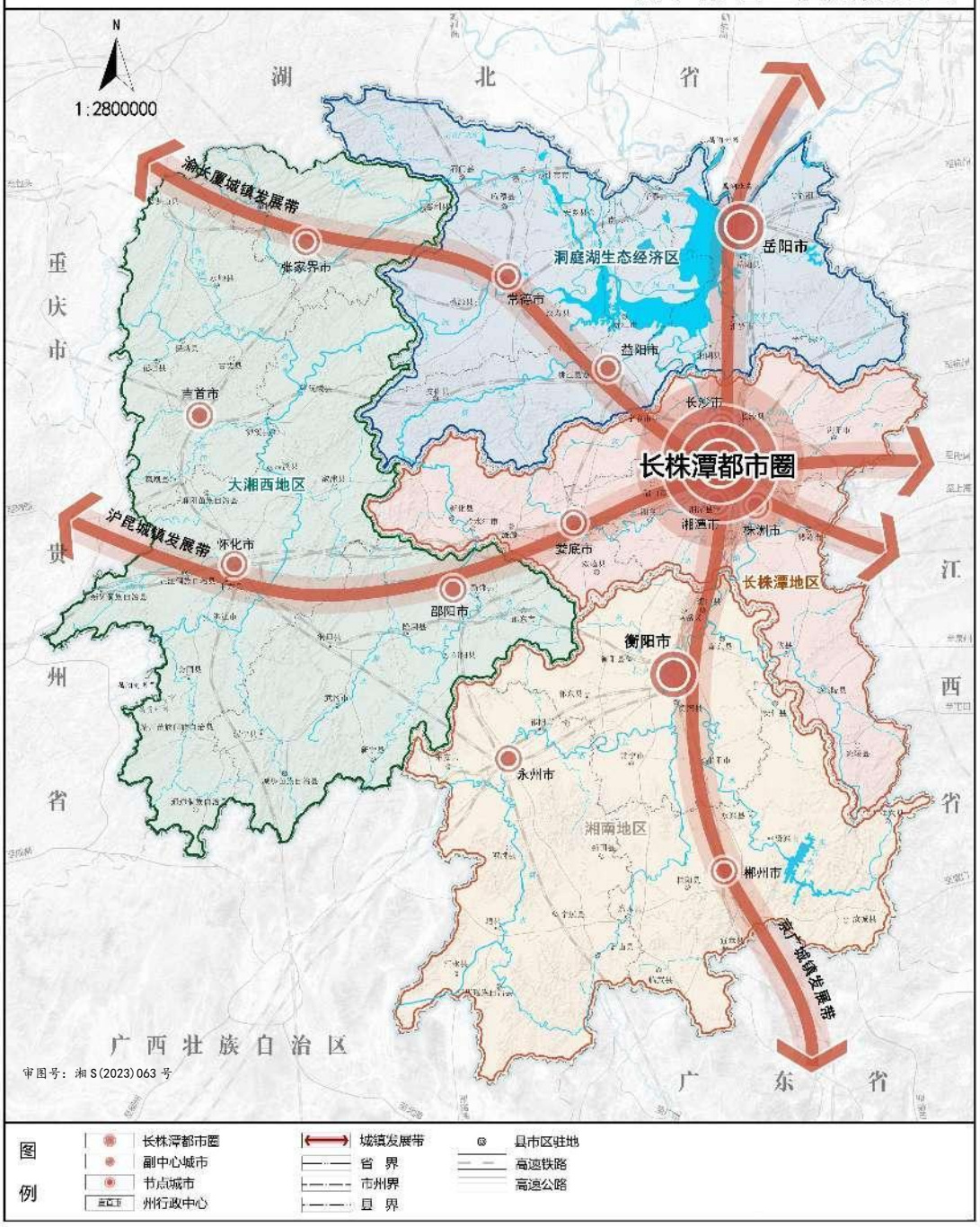
区域综合交通枢纽、国家区域重点城市。

强化京广、沪昆、渝长厦三条发展带。以南北深入对接、整体融通互动为方向，沿京广打造以先进制造业为主的高端产业走廊、联通长江经济带与粤港澳大湾区的国际投资贸易走廊、以人流物流消费流为特点的现代服务业示范带。以横贯东西节点、提升带动功能为重点，打造更好带动湘中和大湘西地区开放发展的沪昆高铁经济走廊。以打通通道、集聚优势为目标，建设东接海上丝绸之路、西联成渝地区双城经济圈的渝长厦高铁经济带。

培育若干个重要发展支点。发挥常德市、邵阳市、张家界市、益阳市、郴州市、永州市、怀化市、娄底市和湘西土家族苗族自治州吉首市等中心城市的综合服务功能，壮大发展一批区域性城镇群，形成多个基础扎实、承载有力、实力雄厚、特色明显的区域发展支点。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

城市化地区格局优化图



第四章 夯实农业基础，谱写鱼米之乡新篇章

落实最严格的耕地保护制度，强化耕地用途管控，有序推进高标准农田建设，稳步提升粮食产能。规范农业发展空间秩序，推动形成与资源环境承载能力相匹配、生产生活生态相协调的农业生产格局。以县域为单位统筹优化村庄布局，推进城乡空间一体化发展，促进生产、生活、生态空间融合发展。推进新时代美丽乡村建设，全面推进乡村振兴，加快实现农业农村现代化，绘制社会主义现代化新湖南的美丽乡村画卷。

第一节 强化耕地保护与粮食安全保障

稳定优质耕地布局。将 5372.66 万亩耕地保有量和 4804.12 万亩的永久基本农田足额带位置逐级分解下达到地块，做到上图入库、建档立卡，作为规划期内必须守住的红线任务。确保 2025 年全省粮食播种面积稳定在 7100 万亩左右，粮食产量稳定在 600 亿斤左右。

逐步补齐耕地保护责任缺口。按照国家核定的耕地保护责任缺口，规划期间将符合国家法律和政策要求、适宜恢复的标注恢复属性农用地作为补齐上一轮耕地保护责任目标缺口的来源，逐级分解下达至地块，纳入各级国土空间规划进行严格管控。根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况等，合理分解下达耕地恢复任务，实行年度计划管理，建立健全耕地恢复管理机制，稳妥有序恢复耕地。

严格耕地占补平衡。各类非农建设选址尽量不占或少占耕地，确需占用耕地的，必须做到补充耕地数量相等、质量相当、产能不降。坚持“以补定占”原则，严格控制建设项目占用耕地。坚持以县域自行平衡为主、市域内平衡为补充，省域内适度调剂为辅落实补充耕地任务。

实施耕地进出平衡。严格控制耕地转为其他农用地。耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应编制方案明确耕地用途转用的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排，补足同等数量、质量的可长期稳定利用耕地。统筹耕地保护与生态建设，结合适宜性原则，逐步通过实施耕地进出平衡，优化农用地空间布局。在确保耕地总量不减少、不损害生态环境的前提下，逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，引导在陡坡山地上种植苗木、林木、草坪，将平原耕地种植苗木、林木、草坪的，逐步恢复为耕地，用山上换山下，实现区域置换。科学利用滩涂等发展设施农业，引导设施农业产能向非耕地区域适度转移。严格管控进出平衡的耕地质量，将难以或不宜长期稳定利用耕地逐步置换为可以长期稳定利用耕地，总体提升耕地质量。未经批准不得占用耕地实施国土绿化。

实施耕地种植用途管控。依法落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。利用卫星遥感、大数据等信息化手段，监测耕地种植用途变化动态。开展日常巡查和核查，对耕地种植用途改变做到早发现、

早制止，严格防止耕地“非粮化”。

推进耕地提质改造。实施耕地质量保护与提升行动，积极开展中、低等地质量提升、建设占用耕地耕作层表土剥离再利用、旱改水工程，稳妥推进耕地轮作和休耕。建立健全耕地质量调查监测与评价等制度，定期对全省耕地产能水平进行全面评价。控制农业面源污染，开展污染耕地阻控修复，加大退化、损毁农田生态修复力度。开展酸化耕地治理试点，切实做好耕地酸化土壤改良工作，全方位夯实粮食安全根基。规划期内，重点在洞庭湖平原、湘南丘陵山地区、娄邵丘陵山区等区域实施耕地提质改造工程。

加强高标准农田建设。围绕稳固提升粮食产能，大力推进高标准农田建设，优先将高标准农田划为永久基本农田。到2025年，湖南省累计建成高标准农田4298万亩，累计改造提升高标准农田452万亩；到2030年，湖南省累计建成高标准农田4643万亩，累计改造提升高标准农田1212万亩；逐步把永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，不断夯实国家粮食安全保障基础。着力推进粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的建设，严格管护3850万亩水稻生产功能区、1500万亩油菜籽生产保护区、100万亩棉花保护区，保障粮食安全和重要农产品有效供给。

全面实施田长制。全面建立省、市、县、乡、村级田长及网格田长体系，强化全覆盖的耕地保护利用网格化监管，实时对违法占用耕地及耕地“非农化”“非粮化”等行为进行全程监测。

省级田长负责统筹全省耕地保护和粮食安全工作；市、县级田长对本地耕地保有量、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食生产负总责。建立“田长+检察长”协作机制，严肃查处违法乱占耕地行为和失职渎职行为。将耕地保护纳入乡镇综合执法重要内容。

健全耕地保护监管与补偿机制。建立耕地保护“一张图”，统筹管理耕地、永久基本农田、耕地后备资源。加快耕地保护监管系统建设，实现耕地精细化管理，提升耕地保护监督信息化管理水平，加强耕地保护督察和执法监督。建立健全耕地保护补偿机制，按照“谁保护、谁受益”的原则，探索跨区域资源性补偿，采用资金、项目等多形式补偿的有效机制。

有序实施耕地整理开发和战略储备。结合规划期内建设占用耕地情况，按照“占一补一”要求，以保护好生态为前提，适度开发耕地后备资源，推进农用地和建设用地复垦。结合已规划建设的引调水、重点水源、灌区等水利工程，适度扩大耕地后备资源空间。规划期间，将符合国家法律和政策要求经评估后适宜开垦的园地、林地等规划为耕地后备资源。有序安排耕地后备资源开发，在南岭丘陵山地区、娄邵衡盆地区、湘北沿江平原区和湘西山地区等区域合理确定耕地后备资源开发利用时序，实现耕地后备资源有序开发。严格认定新增耕地数量，科学评定新增耕地质量，确保新增耕地与建设占用耕地数量相等、质量相当。在农产品主产区内，选择与现状耕地连片分布、有水源灌溉条件的宜耕农用地，优先划入耕地战略储备区，保护耕作层生产能力，保

持恢复为耕地的潜力。

第二节　优化农业生产力布局

优化特色农业布局。立足“四区一基地”现代农业格局，发挥农产品主产区的资源优势，建立反映市场供求与资源稀缺程度的农业生产力布局。合理保障农业优势特色千亿产业发展空间，优化“一县一特”“一特一片”“一片一群”产业布局，加强粮食、畜禽、蔬菜三个全产业链产值已过千亿产业以及茶叶、油料、水产、水果、中药材、楠竹、旱杂粮等优势特色产业空间保障。促进水土资源空间匹配，优化农作物种植结构。推动农村一二三产业融合发展，利用“旅游+”“生态+”等模式，依法适度科学推进农业、林业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。

推进农业种质资源保护与利用。推动建设杂交水稻创新引领区、生猪核心种源先导区、优质食用菜籽油“三高两低”品种研发优势区、果菜茶品种改良示范区、内陆特色水产种业试验区、生物种业技术创新中心和种业国际合作交流基地。支持岳麓山实验室建设，高标准建设杂交水稻制种基地、区域性良种繁育基地、种业产业园等种业发展关键项目，推进水产遗传育种中心、核心种公猪站、畜禽“育繁推”一体化示范基地、蔬菜现代化育种中心、茶树改良中心建设。

优化畜牧业发展布局。优化畜牧业区域布局和产业结构，推进“优质湘猪工程”和特色畜禽产业集群发展。重点发展湘南外向型优质猪肉供应区、长株潭地方优质猪养殖和肉类精深加工区、

洞庭湖现代农牧循环示范区、湘中湘西现代生态养殖示范区。重点打造湘中湘南特色黄鸡、湘北湘中优质肉鸡、湘北湘南优质蛋鸡、湘西雪峰乌骨鸡、环洞庭湖水禽、湘南临武鸭6个优势家禽产业带。重点发展湘西黄牛、湘中黑牛、湘南黄牛、湘北肉牛肉羊、湘东黑山羊5个优势牛羊产业区。

打造旱杂粮油生产带。支持湘西、湘南和其他旱土资源丰富的地区，因地制宜发展薯类、豆类、玉米、荞麦、高粱、葛根等特色粮油和其他经济作物。推广丘陵、山区杂粮生产，发展以杂粮为原料的特色粮油食品产业，打造湘中南和大湘西绿色旱杂粮油生产带。

保障休闲农业发展空间。深入发掘农村地区的生态涵养、休闲观光、文化体验、健康养老等多种功能和多重价值。构建“一心一区三带”的休闲农业产业布局，以长株潭都市休闲农业为核心，建设洞庭湖“鱼米之乡”休闲农业集聚区，打造京广线临港澳度假休闲农业产业带、二广高速湖湘农耕文化体验带和大湘西民族民俗特色休闲农业产业带。

打造现代化农业集聚平台。支持以国家、省级现代农业产业园为平台打造现代农业科技创新高地。推进优质蔬菜、优质水果、优质茶叶、道地药材等为特色主导产业的现代农业产业园建设。支持农副产品加工专业集聚区建设。引导粮食精深加工企业向洞庭湖地区、湘中南地区集聚，果蔬精深加工企业向湘西、湘南和洞庭湖地区集聚，油菜、水产品精深加工企业向洞庭湖地区集聚，油茶加工企业向湘中、湘南地区集聚，竹木加工企业向湘西、湘

中和湘北地区集聚，茶叶加工企业向长沙、益阳和湘西等地区集聚，棉麻精深加工企业向常德、益阳、岳阳、株洲等地区集聚。

布局设施农业重点区域。打造长株潭都市设施农业圈，永州、郴州、衡阳“湘江源”优质蔬菜设施产业区、湘中油茶设施栽培片、大湘西优质果、茶及经济林设施种植园、环洞庭湖及“四水”流域优质水产设施养殖带，促进精细农业发展，提高农业质量和效益。

充分挖掘农业新功能新价值。顺应城乡居民消费拓展升级趋势，结合各地资源禀赋，深入发掘农村地区的生态涵养、休闲观光、文化体验、健康养老等多种功能和多重价值。推动农业资源全域化整合、多元化增值，增强地方特色产品时代感和竞争力。推进有条件的地方建设以乡镇所在地为中心的产业集群，推进“一村一品”示范村镇建设，引导具有“农字号”、文旅休闲优势的乡镇加快要素聚集和业态创新，辐射和带动周边地区产业发展。积极发展城市近郊农村都市农业、城郊旅游、休闲农业，引导农产品分拣、初加工、冷链物流、农村电商等富农产业优先在乡镇和村庄内布局。促进城市远郊农村农业资源有效整合，引导农产品加工业向种养业优势区域和城市郊区及县城集中。

第三节 县域统筹村庄布局

构建城乡一体化新格局。健全县域内城镇村一体化统筹规划机制，推动形成县城、乡镇、行政村功能衔接的结构布局，促进县乡联动、镇村一体。强化县域综合服务能力，加速推进以县城

为重要载体的新型城镇化战略。发挥乡镇服务农民的区域中心作用，强化乡镇在城乡基础设施互联互通和基本公共服务普惠共享中的节点作用，加快构建乡镇村生活服务圈、产业就业圈体系，切实增强村级基本服务能力，为农民提供“一站式”综合服务。

推进生产、生活、生态空间融合发展。优化乡村发展布局，合理保障农村一二三产业融合发展的空间需求。适应乡村产业发展，围绕拓展农民就业与增收渠道，预留乡村新型产业发展空间，把以农业农村资源为依托的二三产业尽量留在农村。以县域为单元，落实“产业项目进园区”，引导具备一定规模的农村产业融合发展用地向城镇开发边界内集聚。结合现代农业产业园、农产品加工产业园等发展需求，合理布局农村一二三产业融合发展项目用地和配套基础设施、公共服务设施，提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用。

分区分类编制实施村庄规划。因地制宜、分类推进城郊融合类、农业发展类、生态保护类、特色保护类、集聚提升类五类村庄规划编制与实施，实现村庄规划管理全覆盖。以村庄规划作为乡村地区实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。村庄规划要根据村庄功能定位和产业发展基础，优化产业结构、用地规模和布局，注重乡村特色产业发展。城郊融合类村庄加强与城镇公共服务设施和基础设施的一体化布局，逐步增强服务城市发展、承接城市功能外溢能力；农业发展类村庄以耕地保护和保障粮食生产为重点，着力提升耕地质量，推动与二三产业融合发展；生态保护类村庄强化生态空

间保护与管理，提升生态系统质量，提供优质生态产品；特色保护类村庄加强特色资源的整体空间保护，合理保障乡村旅游等特色产业发展空间；集聚提升类村庄以优化村庄内部结构和功能为重点，进一步提升集聚人口与服务周边村庄能力。

第四节 实施农村土地综合整治

以乡镇为基本单元，按照国家有关规定，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，统筹解决农村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、环境质量退化等问题，促进耕地保护和土地集约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。规划期间，按照国家统一部署，推进实施全域土地综合整治试点。

专栏 4-1 全域土地综合整治重点工程及试点
洞庭湖区域土地综合整治工程：围绕洞庭湖区域农业建设，以优化耕地布局、提高耕地质量、防治土壤污染、改善农田生态为重点，积极开展农用地整理，实施农田基础设施建设，加快现有耕地提质改造，稳步推进水田、旱地等生态系统的完整性与内部连通性恢复建设，保持和增强耕地生态功能，改善周边生态环境。以优化用地结构布局、改善人居环境、拓展建设发展空间为重点，有序推进城乡闲置低效建设用地整理，全面开展县级城市黑臭水体整治，强化排水与污水处理。**湘江流域土地综合整治工程：**根据资源禀赋、区位条件、产业基础和发展前景的差异，按长株潭地区、湘江中上游地区和南岭山地带进行分区分类，实施湘江流域土地综合整治工程。**资水流域土地综合整治工程：**以提升耕地质量、增加粮食产能为重点，实施农田基础设施建设，积极推进现有耕地提质改造；合理提升城市老旧建筑使用功能和宜居水平，开展城镇棚户区、老旧小区及城中村改造，改善农村人居环境，塑造具有地域文化特征的城镇形象；推进工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理。**沅江流域土地综合整治工程：**以提高耕地质量、优化耕地布局为重点，积极推进现有耕地提质改造，统筹推进耕地集中连片建设，充分发掘自然资源，结合区域的农业基础和生态本底，大力发展高品质生态农业，建设以农作物种植为核心、以生态农业体验为特色的现代绿色农业基地。以改善农村人居环境、保护乡村文化景观为重点，实施生态清洁小流域建设，保护历史文化村落、传统建筑、街巷空间。以再次开发城镇低效用地、改造老旧住宅、塑造特色城镇风貌为重点，结合城市更新改造实施城镇低效用地再开发，建立城镇景观框架，形成具有时代记忆特征、地域特色的城镇人文景观。**澧水流域土地综合整治工程：**以优化耕地布局、促进土地节约集约高效利用、保护自然山水脉络、保护城市山体自然风貌为重点，统筹推进低效林草地和园地整理，优化农村建设用地结构布局，改善农村人居环境，保持乡村自然景观和农村风貌；合理提升建筑使用功能和宜居水平，推进城市自然生态系统保护和修复，构建城镇绿色生态空间，提升城市人居生态品质。

开展农村建设用地整治。统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务和基础设施建设，有序开展农村闲置宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理复垦，优化农村建设用地结构与布局，提升农村建设用地效益和集约化水平，支持农村新产业新业态融合发展用地。

推进农用地整理。以生态有改善为前提，统筹推进低效林草地和园地整理，增加耕地、林地数量，适应发展现代农业和适度

规模经营的需要。统筹推进耕地集中连片建设，优化耕地布局、改善农田生态。

完善土地综合整治配套政策。农村土地综合整治节余的建设用地指标，优先用于乡镇范围内农村基础设施、污染治理设施、新产业新业态发展用地，可在县域范围内调剂使用，所得净收益用于乡村发展建设。

第五节 推进宜居宜业和美乡村建设

规范农村宅基地管理。科学划定宅基地范围，严格执行“一户一宅”政策及相关宅基地面积标准。坚决禁止乱占耕地建房、未批先建、批少建多、建新不拆旧等违法违规现象。

支撑农村基础设施一体化。以县域为单元，统筹规划城乡基础设施，对交通、能源、水安全、物流、信息“五张网”基础设施提档升级，农村供水、清洁能源、农房质量安全提升等重点工程建设加强空间保障，强化与城镇基础设施的布局衔接和功能互补。统筹推进数字乡村建设，促进现代信息技术与农村生产生活全面融合。持续改善欠发达地区、革命老区等特殊地区基础设施条件，在符合生态环境保护要求的前提下，以脱贫地区为重点，支持欠发达地区优先布局重大基础设施建设项目。

打造乡村振兴示范区。实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，支持乡村振兴重点帮扶县（村）巩固脱贫成果。建设湘赣边乡村振兴示范区、浏阳市和醴陵市乡村振兴样板区、攸县打造梯次推进乡村振兴样板区，平江县、桂东县、茶陵县、炎

陵县、汝城县、安仁县、宜章县打造巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接样板区。支持湘西地区建设武陵山巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接先行示范区，支持大湘西片区、大中型水库库区和移民安置区做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接工作。

支撑开展“未来乡村”规划建设试点。为实施“村庄规划、耕地保护、乡村建设”三位一体的未来乡村建设试点提供空间保障。依据乡村的差异化和特色化，打造传统建筑与现代文明融合、人与自然和谐相处、“三产”融合且产业兴旺、现代文化与特色文化交融的乡村场景。保障乡村新基建用地需求，引导村民积极参与乡村建设，逐步构建数字生活体验、呈现未来元素、彰显湖南特色的未来乡村。

第五章 筑牢生态屏障，绘就锦绣潇湘新画卷

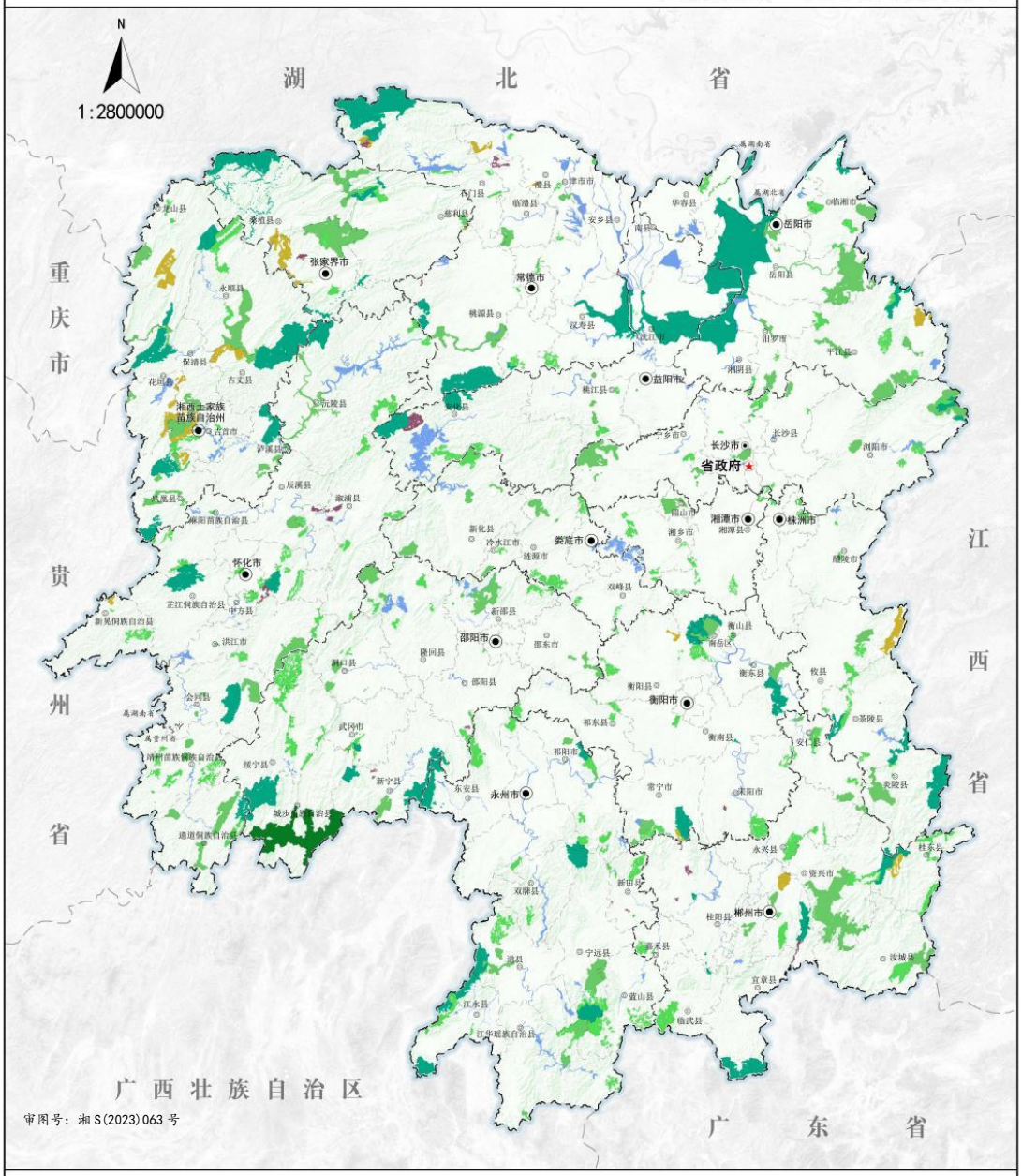
牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，展现生态文明建设新作为。划定并严守生态保护红线，整合优化自然保护地。建设生物多样性保护网络，持续改善生态环境质量，统筹山水林田湖草沙系统治理，提升生态系统整体功能。强化国土空间规划和用途管控，有效提升生态系统碳汇能力。

第一节 推进自然保护地体系建设

建立健全自然保护地体系。基于国家公园总体布局、区域重大战略和经济社会发展水平，以湘北洞庭湖生态地理区、湘东幕阜-罗霄山脉生态地理区、湘南南岭山脉生态地理区、湘西雪峰山脉生态地理区、湘西北武陵山脉生态地理区和湘中衡山山脉生态地理区为基本格局，建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，实施自然保护地统一设置、分级管理、分区管控。自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，生态保护红线内自然保护地核心区外其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

自然保护地体系规划图



图例

国家公园	自然公园	湿地公园	省界	省会驻地
自然保护区	地质公园	石漠公园	市州界	市州驻地
	森林公园	风景名胜区	县界	县市区驻地

优化自然保护地空间布局。将生态功能重要、生态环境敏感脆弱以及其他严格保护的生态区域纳入自然保护地。整合交叉重叠的自然保护地，对同一自然地理单元内因行政区划、资源分类造成的条块割裂但相邻、相连的自然保护地进行归并优化。规划期间，加快推进南山国家公园设立及高质量发展，充分发挥其作为中国丹霞地貌壮年期的模式地、南方丘陵山地带生态屏障中心区域、中亚热带森林-草地-湿地复合生态系统典型代表的核心价值；依托世界自然遗产和世界地质公园，推进张家界国家公园设立，发挥其独特石英砂岩峰林地貌景观、珍稀物种重要栖息地及亚热带常绿阔叶林生态系统典型代表的核心价值。按照全国自然保护地整合优化方案，设置一批自然保护区、自然公园和风景名胜区，以有效保护“一江一湖三山四水”的湿地、森林、草原等自然生态系统原真性及多样性，保护古树名木及其自然环境，保护和恢复珍稀濒危野生动植物种群数量及赖以生存的栖息环境。

加强自然保护地建设管理。衔接生态保护红线，完成自然保护地勘界立标工作。加强保护管理站房、科研监测、有害生物防治等保护性基础设施建设，推进通信网络、应急救灾、污废处理等公益性基础设施建设，完善生态旅游、科普教育、自然体验等服务性基础设施。建立完善自然保护地“空天地”一体化监测网络体系。加大对自然保护地内的古迹遗址、历史建筑、传统村落、地质遗迹、森林古道、古树名木等保护力度，引导核心保护区内原住居民实施有序搬迁。

第二节 建设生物多样性保护网络

强化生物多样性就地迁地保护。以有效保护“一江一湖三山四水”的湿地、森林、草原等自然生态系统原真性及多样性为核心，保护珍稀濒危野生动植物资源为重点，保持野生动植物物种和种群平衡，实现野生动植物资源良性循环和永续利用。加强外来入侵物种管理，防止外来有害物种对生态系统的侵害。逐步建立野生动植物遗传资源基因库，加强国际关注物种、国家重点保护物种、湖南省特有稀有物种、关键物种及其栖息地的保护。完善关键物种就地保护和迁地保护网络，持续推进自然保护区、生态廊道等保护空间标准化、规范化建设，完善动植物园、水族馆、种质资源库（圃）、微生物菌种保藏中心以及珍稀濒危植物迁地保护体系。对中华鲟、长江江豚等水生生物洄游通道实施空间用途管制。

统筹开展生态廊道建设。构建互联互通、结构稳定、功能完备、景观优美的生态廊道网络体系。推进以长江岸线湖南段、洞庭湖为中心，湘资沅澧四大水系为脉络的水系生态廊道建设。加快长株潭绿心生态提质，以武陵-雪峰山脉、罗霄-幕阜山脉、南岭山脉为主构建贯通性生态廊道，联通各类自然保护地，为野生动物提供栖息地和扩散通道。以铁路和公路为主要骨架，依法合规开展沿线及重要节点绿化建设，形成覆盖全域的生态安全网络。生态廊道建设不得违规占用耕地。

科学开展国土绿化行动。坚持宜林则林、宜灌则灌、宜草则草、宜湿则湿、宜沙则沙，开展大规模国土绿化行动。到 2035

年，落实国家下达任务确定的森林覆盖率、林地保有量目标。运用湖南省国土调查成果，综合各区域降水量、海拔、坡度、土层厚度等主要因子，从林地（灌木林地、其他林地）、其他土地（沙地、裸土地）等，筛选出全省适宜造林绿化空间。各地综合考虑未来国土空间结构和布局调整方向，统筹确定规划造林绿化空间和位置，并落实到同级国土空间规划“一张图”。各地依据规划造林绿化空间，对照规划期内森林覆盖率、林地保有量目标，有序安排年度造林绿化任务，带位置上报、带图斑下达，并及时更新规划造林绿化空间数据。保护古树名木及其自然环境，推进森林城市建设。

全力加强生物多样性保护。坚持以推动森林、河湖、湿地生态系统综合整治和生物多样性自然恢复为导向，以“一江一湖三山四水”为重点，做好生态保育，维持区域内的生物多样性。聚焦大湘西、湘北、湘南、湘东-湘中四大野生动植物保护功能区，持续推进壶瓶山、八大公山-白云山、张家界-高望界、舜皇山-明竹老山、雪峰山、洞庭湖、桃源洞-八面山、莽山、九嶷山、阳明山-都庞岭、幕阜山-连云山、衡山等12个生物多样性保护优先区域野生动植物栖息地和候鸟迁徙通道的保护修复。

第三节 实施国土空间生态修复

实施长江岸线湖南段生态修复。以改善区域生态环境为重点，通过自然恢复、辅助修复等措施，加强长江岸线湖南段砂石码头整治及生态修复，加强区域内废弃露天矿山生态修复，实施长江

流域“十年禁渔”，推进实施封山育林、森林抚育、退化林修复，加强公益林保护修复、天然林保护修复。加强自然岸线生态复绿建设，在长江岸线等交通干道周边种植适宜的乡土植被，对洲滩、关停港口码头、堆砂场、采石场等开展生态湿地建设。

实施洞庭湖流域生态修复。“守护好一江碧水”，以增加洞庭湖区域生态系统稳定性为重点，构建江湖两利、河湖连通的生态格局。统筹河道、洪道、航道、鱼道，聚焦水速、水深、水面、水量目标需求，开展洞庭湖系统治理，通过河湖连通、清淤疏浚、水污染防治、水生态修复等，解决洞庭湖淤积萎缩问题，恢复断流河道的通流能力，增加枯水期生态水域空间，改善河湖水域水质。加强湿地动物、候鸟迁徙路径栖息地与植物生境保护，预防潜在生境风险。实施林地保护保育，加强天然林保护。推进矿山生态修复，加强地面重塑、土壤重构和改良。强化湿地保护修复，严格管理生态矮围，强化巡护监管，加强水生生物完整性恢复和珍稀濒危野生动物及栖息地保护，逐步提升洞庭湖湿地生态服务功能。

实施湘江流域生态修复。加快推进长株潭生态绿心的保护修复，重点开展湘江两岸土壤重金属污染整治及底泥污染防治。开展小流域水环境综合治理，因地制宜实施排污口下游、主要入河（湖）口等区域人工湿地水质净化工程，提升流域环境自净能力。加大区域内黑臭水体治理力度，推进重点区域污染集中整治，提升区域内人居环境。

实施资水流域生态修复。推动区域森林、草原等生态系统的

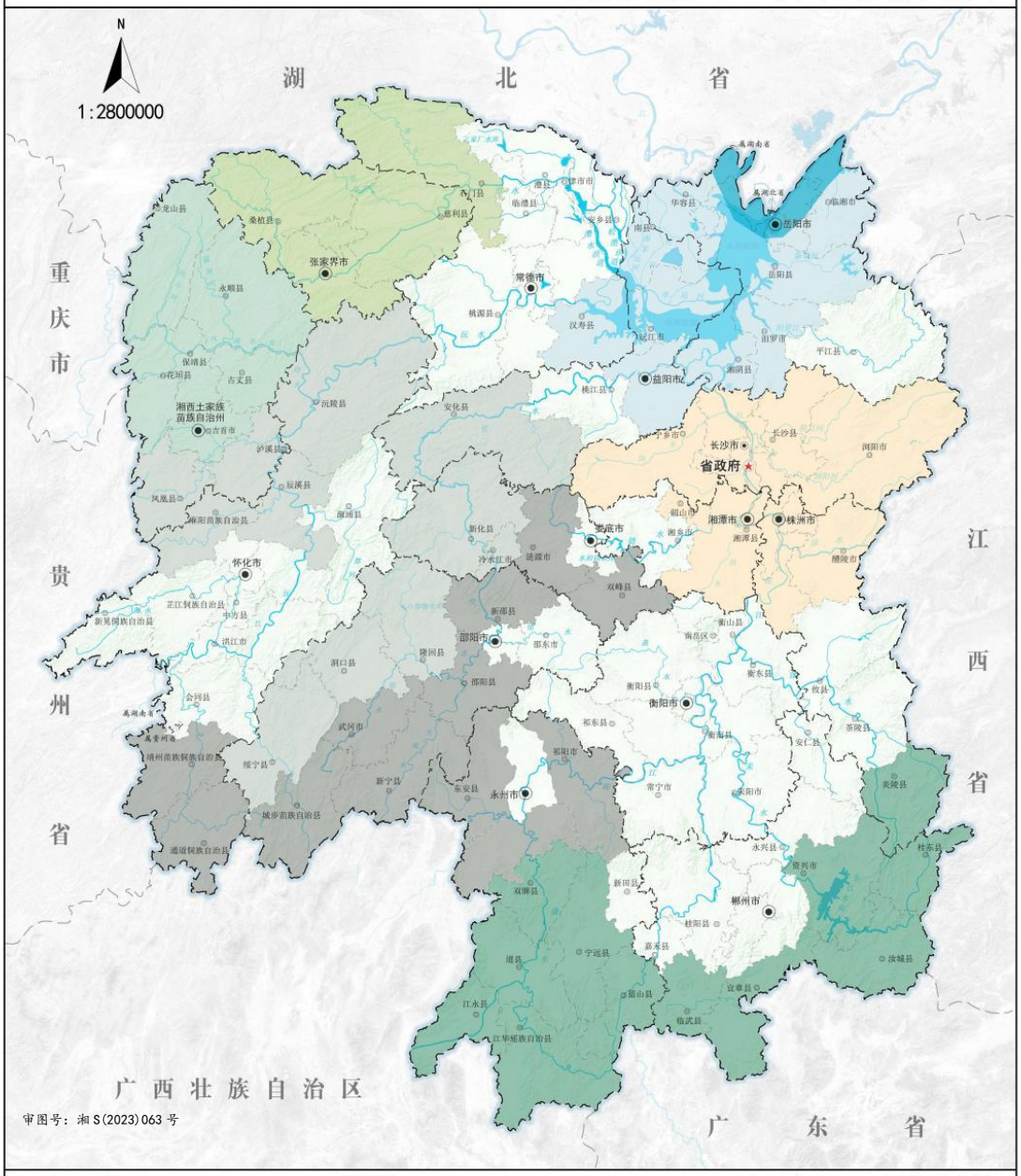
综合治理和自然恢复，加强流域内森林植被的保护，实施植树造林和封山育林，大力推进水土流失和石漠化综合治理，逐步加强河湖生态保护修复，积极推进锑污染治理，加强湿地保护与修复，推进人工湿地建设，保护生物多样性。

实施沅水流域生态修复。立足武陵山地生物多样性与水源涵养重点生态功能区，合理开发利用自然资源，重点加强沅江主要支流源头水源地涵养与保护，强化生态安全屏障。实施水土流失预防监控和生态修复工程，加强流域综合治理，营造水土保持林，禁止毁林开荒，推行节水灌溉，适度发展旱作农业，限制陡坡垦殖，保护和恢复自然生态系统，增强区域水土保持能力。推进“锰三角”地区以及镉、砷污染地区历史遗留重金属污染问题治理，建立流域上下游水污染防治联防联控机制。

实施澧水流域生态修复。大力推进水土流失综合治理，维护好自然生态本底。发展多层次混交的水源涵养林，对上游河源区进行封山育林，加快困难地植被恢复绿化，巩固退耕还林还草成果，逐步进行矿山生态修复和土地综合整治。加强水资源开发调度和生态流量保障，稳步推进水生态系统综合整治，进一步加强河湖源头生态保护修复，保护濒危物种及其栖息地。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

生态修复和国土综合整治规划图



第四节 巩固提升碳汇能力

夯实林地碳汇基础。严格管控各类建设项目占用林地，除国家重大项目外的其他能源类、经营类、旅游类、林下经济或森林康养等项目，应合理适度确定用地规模和占用林地规模，避免破坏林地和影响森林生态功能发挥，依法依规办理用地手续。严格管控天然林和公益林占用，重点保护武陵-雪峰山、罗霄-幕阜山区、南岭山地带森林数量及质量。加强天然商品林的封禁性保护、生态性培育，探索将生态保护红线内天然林纳入公益林补偿。严格执行限额采伐和凭证采伐的管理制度，全面停止天然林商业性采伐，不得将天然林改造为人工林，不得擅自将公益林改为商品林，严控商品林采伐面积，按规划推动伐育同步实施。推进国土绿化行动，实施森林质量精准提升工程，营造大面积碳汇林。开展低效林改造，提升森林碳汇能力。

提升湿地固碳能力。实施湿地分级分类管理，重点保护与恢复国际重要湿地、国家重要湿地生态系统服务功能，提升洞庭湖湿地及四水流域的固碳能力，推进小微湿地生境恢复和生态景观功能提质。落实湿地生态效益补偿政策，丰富湿地生物多样性，全面提升湿地碳汇能力。

强化草地固碳效能。重点保护邵阳、湘西土家族苗族自治州等区域天然草地。禁止在严重退化、沙化、石漠化、水土流失的草地以及生态脆弱区的草地上采挖植物和从事破坏草地植被的其他活动。平衡南山牧场、黄金牧场、南滩牧场、八面牧场、黄沙岗牧场、仰天湖牧场和李早田牧场等七大牧场草地载畜量，合理

配置草地的生态和生产功能，稳定草地碳汇功能。

拓展农业碳汇功能。适度扩大水田种植面积，增加耕地土壤碳汇。通过土壤修复、面源污染治理、减少地下水开采等，提升耕地质量和土壤固碳功能。积极推进农用地整治、高标准农田建设，提高土壤有机碳储量。

挖掘地质碳汇潜力。加强浅层地热能勘查评价，推进城市浅层地热能资源开发利用，助力实现碳减排；充分发挥各地质体固碳作用，助力实现碳增汇；积极探索地质空间碳捕集利用与封存，助力实现碳封存。

第五节 维护洞庭湖区生态安全

畅通江河湖空间联系。畅通长江与洞庭湖间的自然联系，实施洞庭湖四口水系综合整治工程，通过四口主干河道扩挖、河湖连通、松滋建闸、引水补水、支汊水资源利用等工程措施，综合解决区域水安全、水资源、水生态、水环境问题，补充利用河湖和低洼地区拓展水资源调蓄空间。开展洞庭湖四口水系地区、松澧地区、湘资尾闾地区、沅澧地区、岳阳片区、沅江片区等六大片区河湖连通工程，构建“引排自如、循环通畅、蓄泄兼筹，调控自如”的生态水网。

优化行蓄洪空间。实施长江干流湖南段堤防提升及河道整治工程，加快推进松澧垸等 11 个重点垸、中洲磊石垸等保护重要对象的一般堤垸、重要内湖撇洪河堤防等重要堤防加高加固。

强化岸线保护利用。强化岸线利用与保护相协调、依据岸线

保护与利用规划确定的岸线分区，优化配置和合理布局岸线资源，充分发挥洞庭湖区岸线的综合功能，保障防洪安全、河势稳定、供水安全和保护水生态环境，实现岸线资源的可持续利用。开展岸线整治工程，统筹做好河湖岸线的生态修复、环境保护和绿色发展，形成“水美、岸美、产业美”的“最美岸线”。

积极治理湖区水环境。坚持“共抓大保护、不搞大开发”，推进“一湖四水”水污染治理。坚持源头减排与末端治理相结合，将对洞庭湖水质具有重大影响的“洞庭湖常德市、洞庭湖益阳市、洞庭湖岳阳市、汨罗江岳阳市、沅江常德市坡头、资江益阳市桃谷山”等6个控制单元作为水污染防治重点治理区，统筹推进农业面源污染、工业污染和城乡生活污染防治。

加强河湖水域空间保护。加强以洞庭湖水系为主体的各级水功能区同生态保护红线的衔接统筹，避免在生态保护红线内设置工业用水区、景观娱乐用水区和排污控制区。完善河湖管理范围划定成果，推进河湖划界、岸线保护与利用分区成果纳入国土空间规划“一张图”，加强与各级国土空间规划的衔接，落实水域管理和保护范围线，加强网格化管理。统筹河湖生态保护与防洪、供水、发电、航运等关系，加强对河湖周边房地产、工矿企业、化工园区开发管控，合理安排河湖水域及拓展地带空间用地布局。

第六章 优化城镇空间，擘画芙蓉国里新蓝图

深入推进以人为核心的新型城镇化，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全等方面的功能，促进大中小城市和小城镇协调发展。推进长株潭都市圈发展，科学划定城镇开发边界并强化管控，保障集约高效的产业发展空间和城市功能空间，培育功能完善的优质生活圈，因地制宜推进城市更新，建设集约集聚的城镇空间。

第一节 构建新型城镇体系

推动都市圈、城镇群一体化布局。以中心城市引领长株潭都市圈，以长株潭都市圈带动辐射全省。支持区域小城镇群协同发展和一体化建设，推动中心城市扩容提质，深化产城融合，提升城市能级和核心竞争力，引导发展要素在省域城镇空间优化布局和高效利用。

培育多层次中心城市。支持省会长沙建设具有国际影响力的城市，联合株洲、湘潭共同建设现代化都市圈；促进岳阳、衡阳两个省域副中心城市和常德、邵阳、郴州、怀化、永州、娄底、益阳建成空间集约高效、辐射带动力强的大城市；培育张家界、吉首、浏阳、醴陵、耒阳等成为特色突出、实力强劲、承上启下联动发展能力强的中等城市。

加快推进县城为载体的新型城镇化建设。提升县城公共设施和服务水平、就业承载力、产业创新发展能力，优化城市人居环

境，建成规模适宜、功能完善的小城市，就近承接农村转移人口。长株潭都市圈的县城应承担都市圈外溢功能和人口，注重交通发展，协同布局产业项目。洞庭湖生态经济区的县城应着力提高城市服务能力和品质，提升城市宜居水平。湘中湘南地区的县城应强化农业生产安全和生态安全服务保障与供给。大湘西地区的县城应整合自然与文化资源，强化特色化发展。

引导小城镇特色化发展。鼓励小城镇基于自身资源禀赋条件和发展基础，以区域联动和差别化发展为导向，积极探索专业化、特色化、精致化的新型城镇化发展路径。支撑现代农业、工业、文化旅游、商贸物流、新兴产业等领域有示范性和带动性的重点镇培育，统筹城乡发展，助力乡村振兴。

第二节 保障集约高效的产业发展空间

保障先进制造业和科技创新空间。以打造国家重要先进制造业高地和具有核心竞争力的科技创新高地为目标指引，强化世界级、国家级先进制造业集群和创新产业发展空间保障及落地政策支持。

积极保障重点产业集群发展空间。优先保障工程机械、轨道交通装备、中小航空发动机及航空航天装备产业集群发展用地。重点保障以电子信息、现代石化产业集群核心为依托的省级以上开发区用地合理化和土地高效供给。积极支持材料、生物医药、节能环保等新兴支柱产业集群和机械、食品加工、建筑等传统经典产业集群用地需求。

大力培育科技创新产业发展空间。落实湖南创新型省份建设要求，以重点突破带动整体提升，着力保障长株潭国家自主创新示范区、湖南湘江新区、中国（湖南）自贸试验区、岳麓山大学科技城、马栏山视频文创产业园、岳麓山种业创新中心、岳麓山工业创新中心等“三区两山两中心”和区域性重大科技创新项目建设空间；高定位高起点高标准规划建设湘江科学城，集中布局一批大科学装置、高校和科研机构，配套创新产业孵化空间和未来社区，将其打造成为具有核心竞争力的科技创新高地核心示范区。支持区域中心城市围绕大学城、高等院校、科研院所等创新源布局科技园区和技术创新平台，促进产学研联动，培育多元创新空间。

优化园区空间布局。结合区域资源环境承载能力，在发展相关产业中明确准入要求，推进产业提质升级、集约高效，推动省级以上开发区绿色高质量发展。长株潭地区重点发展高端装备制造、先进半导体和智能终端、生物医药、新材料等高技术制造业，打造长株潭创新驱动引领区；洞庭湖地区提升绿色食品、绿色化工、绿色纺织发展水平，积极培育装备制造、电子信息、新材料、生物医药、食品加工产业和现代服务业，打造环洞庭湖绿色低碳发展示范区；湘南地区着力发展和引进输变电装备产业、特色材料，特色生物轻纺、特色机械和电子消费品及零部件，打造新兴产业承接带和科技产业配套基地；大湘西地区积极发展新材料、特色轻工、文化旅游、商贸物流、食品医药等产业；湘南湘西共同打造全国承接产业转移样板区。

强化园区用地保障。将省级以上开发区发展空间纳入城镇开发边界，稳妥保障园区发展用地。稳步推进开发区整合、扩区、调整和升级工作，推进全省开发区“量质双升”。在符合国土空间规划、节约集约用地前提下，鼓励位于中心城区、工业比重低、产城深度融合的开发区积极置换空间区位，拓展产业发展空间。鼓励以国家级开发区和发展水平高的省级开发区为主体，对区位相邻相近、小而散的各类开发区进行整合、撤销。

促进园区土地高效利用。完善省级以上开发区规划标准，按照产业定位适当提高工业用地容积率、建筑密度，合理设置路网密度，降低道路宽度、绿地率。加强省级以上开发区详细规划编制、土地审批、土地供应、土地核验等环节衔接，防止土地低效利用。抓实“五好”园区建设，促进省级以上开发区绿色化、循环化改造，打造一批具有全国先进水平的开发区。优化化工园区布局，加强沿江化工项目整治提升。对融合研发、创意、设计、检测、中试等新业态的生产性服务业用地加大保障力度。支持循环产业园建设，促进再生资源产业集聚发展，推动再生资源规模化、规范化、清洁化利用。支持产业用地混合利用，推动产城融合。全面推行工业项目供地负面清单管理。鼓励企业在不影响公共利益的前提下，推动地上地下立体分层开发，促进开发区集约用地。

第三节 推进长株潭都市圈一体化布局

构筑同城化发展空间格局。以湘江为纽带，以长株潭生态绿

心为核心，依托区域内重大交通干线，加快三市空间紧密融通与同城化，促进城乡融合发展，优化长株潭都市圈空间结构。

强化长沙省会城市担当。着力增强城市通达度、开放度、标识度。将长沙打造为国家重要先进制造业中心、国际文化创意中心、区域性国际消费中心、国家综合交通物流枢纽、国家科技创新中心。把长沙建成具有国际品质和湖湘文化标识的现代化大都市。

推动湖南湘江新区高质量发展。突出新型工业化和新型城镇化融合发展重大主题，努力把湖南湘江新区建设成为高端制造研发转化基地和创新创意产业集聚区、产城融合城乡一体的新型城镇化示范区、全国“两型”社会建设引领区、长江经济带内陆开放高地。建设人与自然和谐共生的绿色新区，探索中国式现代化的湘江样板。推动与湘潭市九华片区、岳阳市湘阴片区的协同和融合发展。围绕推动形成原始创新、技术产业、人才集聚、平台资源制高点，在湘江西岸加快推进湘江科学城建设，打造具有核心竞争力的科技创新高地核心示范区和创新成果策源地、创新人才集聚区、创新产业增长极、创新生态共同体、创新发展新引擎，形成高品质城市建设的精品之作，辐射带动长株潭和全省科创高质量发展。

建设高品质长株潭绿心中央公园。践行习近平生态文明思想，落实习近平总书记嘱托，围绕“保值增值”和“湖湘特色、国内领先、世界影响”的总体目标，探索“公园核心-主题片区-融城组团”绿色发展圈层模式，构建“山水林田湖草沙”的生命共同

体和“生态、生产、生活”的三生融合空间，将长株潭绿心中央公园打造成“具有世界影响的城市群生态绿心、彰显湖湘特色的长株潭中央客厅、人民美好生活的高品质共享空间”。坚持“绿色本底、创新引领、协调融合、开放通达、共享生态”的规划理念，以绿为底色、以山为风骨、以河为脉络、以田为自然、以湖为灵韵，总体形成“一核、两带、四片、七组团”空间结构。绿心中央公园建设应符合绿心地区相关法律法规。

专栏 6-1 长株潭绿心中央公园重大项目
长沙奥体中心公园：充分考虑场馆赛后利用，提前布局全民健身功能，围绕“健康中国”的理念，成为承办国内国际重大赛事、训练体育人才的一流基地，形成全民健身健康的共享区，突出体育+旅游的主题特色，将基地打造为湖南省大型国际体育活动中心、长株潭全民体育健康生活共享区、绿心中央公园生态提升示范工程。 **花卉园艺博览园：**按照层层递进，分期实施省级、国家级、世界级园区设想的布局思路，结合长株潭绿心中央公园建设打造“绿心之芯”，打造永不落幕的世界级花卉园艺博览园。 **国际峰会中心：**以“全球视野、国际标准、湖湘特色、科技引领”为建设目标，为国家级、国际级重大赛事与活动落户湖南省提供硬件平台。 **神农百草园：**以打造“中南（国家）植物特色主题园，神农文化交流与传播基地、植物多样性保护与生态修复示范基地、自然科普与山水生态休闲基地”为目标，充分挖掘神农文化内涵，打造多主题特色景观。

优化同城化基础支撑体系。打造轨道上的长株潭，构建便捷高效的一小时通勤圈、经济圈。建设集成陆港、空港、生产服务、商贸服务的国家级综合物流枢纽。高标准建设中国（湖南）自由贸易试验区长沙片区，提升湘潭综合保税区及长沙金霞和株洲铜塘湾保税物流中心综合效应。统筹各类能源基础设施建设，促进能源灵活高效利用，保障长株潭负荷中心用能需求。统筹提升长株潭区域防洪防涝和水资源综合配置能力。统筹区域性公共服务

资源优化配置，创建共享便利的公共服务圈。加快区域新型基础设施建设和新技术在生产生活领域的智慧化应用，打造便捷高效的智慧都市圈。

强化同城化保障体系。完善生态环境协同治理机制，协同解决水污染、大气污染、土壤污染、噪声污染等环境问题，共护绿水青山，努力建设生态绿色都市圈。激发经营主体活力，推进市场提质增效，争创长株潭要素市场化配置综合改革试点。共同搭建规划监管信息平台，实现一张蓝图统筹管控。逐步建立建设用地统一化管理，为提升国土空间开发利用效能和发展要素空间优化配置提供重要支撑。

第四节 完善均衡共享的公共服务空间体系

建立与常住人口挂钩的公共服务资源配置机制。根据本地实际服务人口合理确定公共服务设施规模，引导居住、就业和公共服务设施在区域多中心组团式均衡布局，构建城乡生活圈。省域大中小城市对照各级城市公共服务设施配建标准，加快补齐公共服务设施建设短板，有效保障教育、医疗、文化、体育、养老、殡葬、托幼、社区商业、邮政快递等公共服务用地供给。优化居住和就业用地结构和布局，根据群众刚性和改善性居住需求以及相应的住房建设年度计划及其用地需求，保障多层次、多样化的住宅用地供给，促进职住平衡。

统筹区域性公共服务设施布局。加强土地资源协同配置，优化高等教育设施布局，推动职业技能型高等学校与产业协同布局、

产教融合。统筹高端优质医疗卫生资源布局，扩大优质医疗资源覆盖范围，合理规划设置国家和省级区域医疗中心。因地制宜合理确定大型文化体育设施空间布局、类型体系和配置要求，严格控制大型综合体育场馆的规模和数量。推进长株潭都市圈区域性公共服务设施协同布局共建共享，支持省域中心城市优质公共服务资源在周边城市设置分支机构。

保障城乡一体的公共服务设施用地合理配置。以居民出行特点和实际需要为导向，加快城乡社区公共服务设施建设。城乡一体化推动义务教育优质均衡布局，促进与学龄人口变化相协调、与城镇化进程相适应的学前教育设施、中小学校布局优化调整。因地制宜完善托育、养老服务设施布局。分级分类完善医疗卫生机构规划布局，增强平急结合、应急处置快速转换能力。统筹布局城乡精神卫生等各类福利、公益性殡葬服务、公共文化、全民健身、旅游服务、废旧物资回收网络等相关设施用地。各地可在市县国土空间总体规划中进一步优化各类公共服务设施用地布局和配套标准。

第五节 促进建设用地节约集约利用

严格控制新增建设用地。以控制总量为前提，严格执行建设用地定额标准，保障有效投资需求用地。完善建设用地“增存挂钩”机制，对批而未供、闲置土地数量较多和处置不力的地区，减少其新增建设用地计划安排。积极推进土地利用方式转变，严格土地使用标准和节约集约评价，合理优化土地利用结构和空间

布局，强化重大建设项目节约集约用地的刚性约束，新上项目应达到国内同行业节约集约用地的先进水平。

积极盘活存量建设用地。以省级以上开发区为重点，推进土地集约利用评价，在符合规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，深化市场化配置改革，推动不同产业用地类型合理转换，强化土地开发强度控制要求。规范有序推进用途不合理、利用粗放、布局散乱的城镇低效用地再开发，支持各地对存量建设用地清理腾挪、强化整合。引导消化城镇批而未供和闲置土地，推动城市存量空间盘整、激活和优化，支撑城市更新行动，提升城市价值。探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，保障新增租赁住房合理用地需求。高标准、高质量推进村庄整治，通过城中村改造、生态搬迁、迁移合并、内部改造等提高建设用地节约集约水平。

促进区域用地协调配置。统筹区域和相关专项领域的空间需求，平衡中心城区、省级以上开发区和重点镇的建设用地需求，优先保障基础设施、公共服务设施以及保障性住房等民生项目用地需求。落实人地挂钩政策要求，健全城乡发展一体化体制机制，立足人地协调关系推行差别化空间优化策略。鼓励基础设施建设等大型项目综合开发利用土地，鼓励线性基础设施并线规划和建设，鼓励地上地下立体分层开发，引导地下空间横向连通和地上地下一体化发展。

第七章 促进区域协同，构建“一带一部”内联外通开放体系

立足“一带一部”区域定位，健全“三纵五横四网多点”综合交通体系和“通道+枢纽+网络+平台”物流网络，科学谋划出省、出境、出海通道建设，完善开放平台空间布局，构建多中心、多层次、内联外通、双向开放的空间网络，加强对接长江经济带、粤港澳大湾区等国家战略，强化省际协同，着力打造内陆地区对外开放高地。

第一节 健全综合交通运输网络

构建“三纵五横”综合运输大通道。三纵：依托京广高铁、京广铁路、浩吉铁路、京港澳高速、湘江航道等，进一步扩能京港澳通道，推进湘桂运河前期研究论证和建设；依托呼南高铁、洛湛铁路、二广高速等，加快提升呼南通道；依托张吉怀高铁、焦柳铁路、包茂高速、呼北高速等，加快完善焦柳通道，融入西部陆海大通道。五横：依托沪昆高铁、沪昆铁路、沪昆高速等，稳步扩容沪昆通道；依托渝长厦高铁、长张高速等，加快打通渝长厦通道；依托铜吉铁路、杭瑞高速、沅水航道、澧水航道等，形成杭瑞通道；依托衡柳铁路、湘桂铁路、吉衡铁路、泉南高速等，逐步扩容湘桂通道；依托厦蓉高速、桂新高速等，加快构建厦蓉通道。

优化综合交通“四张”网。构建客货统筹铁路网、全域覆盖公路网、高效便捷民航网、江海直达水运网，全面形成现代化综

合立体交通网络。规划建设“四纵四横”高速铁路网、“四纵四横”普速铁路网和“一核多射”城际铁路网络，形成全省2小时高铁交通圈。强化省际通道建设，拓展完善以“七纵七横”高速公路为主骨架的公路运输网。加快机场建设，构建以“一枢纽一干线九支线多点”为依托的民航运输网、“1+13+N”通用机场网。积极发展临空经济和通航产业，率先在长株潭地区建成全国通用航空发展综合示范区。以长江黄金水道为依托、洞庭湖为中心、四水为骨架，加快构建以“一江一湖四水”为骨干的航道网。打造“一枢纽、多重点、广延伸”的全省港口体系，构建形成以岳阳港为枢纽，长沙、常德、益阳、湘潭、株洲、衡阳、永州、怀化、娄底等港口协同发展的港口格局。规划至2035年末，全省高速公路网总规模达到12000公里，普通国省干线公路总里程约3.3万公里，公路与铁路网密度达到31.46公里/百平方公里。

建设多点协同的综合交通枢纽。推进综合交通枢纽一体化规划建设，优化枢纽城市分工协作，增强衔接转换和辐射能力。基本建成以长株潭为核心、各市州城市枢纽协同运转的枢纽体系。打造长株潭国家综合交通枢纽。构建形成长株潭“四通八达”高铁通道，推动区域内干线铁路、高速公路、湘江航道等项目实施，逐步打造高铁环、轨道交通环、高速公路大外环和湘江综合廊道。推进长株潭城际铁路“公交化”运营，拓展加密三市城际快速干道，构建长株潭都市圈1小时交通圈。建设区域型综合交通枢纽。将岳阳、衡阳、怀化、永州、郴州、常德、益阳等打造成为区域型综合交通枢纽，增强与长株潭及周边城市的衔接，形成区域综

合立体交通网中的重要节点。在不改变高速公路土地性质的情况下，鼓励高速公路经营企业依托服务区等发展物流仓储、交旅融合等与交通运输业相关的功能业务。

促进交通体系绿色转型。加快智能交通系统建设，推进物联网、云计算、大数据等信息技术在交通运输领域的创新集成应用，打造高端化的智慧交通网。优先发展绿色交通，枢纽城市优先发展以地铁、轻轨、现代有轨电车等为骨干的公共交通系统，逐步提升城市轨道交通系统占机动化出行比重。到 2030 年，城区常住人口 100 万以上的城市绿色出行比例不低于 70%。有序推进慢行系统和绿道网规划建设，在长株潭都市圈建成一批城际绿道、城市绿道和社区绿道。

第二节 建设现代化高效物流网络

构建“通道+枢纽+网络+平台”物流网。形成以“八通道、八枢纽、四网络、多平台”为主体，覆盖全省、辐射周边、连通国内外的物流空间新格局。畅通八条物流通道，即京港澳、洛湛（二广）、焦柳三条纵向通道，沪昆、渝长厦、杭瑞、湘桂、厦蓉五条横向通道。推进“5+3”国家物流枢纽布局，以长沙、岳阳、衡阳、郴州、怀化为依托建设国家物流枢纽，争取常德、娄底、永州纳入国家物流枢纽承载城市布局，邵阳、湘西自治州等节点创建省级物流枢纽，融入国家物流枢纽体系。构建四大物流网络，形成多节点支撑的物流基础设施网络、“一核三区多基地”的冷链物流网络、完善的城乡物流配送网络、服务高效的物

流信息平台网络。建设多个物流平台，加强物流基础设施整合和集约利用，畅通集疏运通道，提升物流运行效率与服务能力。

畅通国际物流通道。高水平建好用好五大国际物流通道和货运集结中心，构建支撑国内国际双循环的重要物流枢纽，整合资源推动“公转水、公转铁、散改集”。“向北”打造中欧班列（长沙）集结中心，其他市州以“冠名+接续”模式对接长沙，境外以莫斯科、明斯克、杜伊斯堡、列日等为枢纽，打造“枢纽-枢纽”、干支结合的集疏配体系。“向东”打造岳阳城陵矶江海联运集结中心，逐步拓展与中国香港、中国台湾、日韩、俄罗斯符拉迪沃斯托克等地区的直航航线，做大与澳洲、非洲等区域的接力航线，做强江海联运核心竞争力。“向南”打造株洲（联动衡阳）湘粤非铁海联运集结中心，依托广州南沙、深圳盐田等港口，依托铁海联运链接亚太、中东、非洲、拉美等区域。“向西”打造怀化（联动永州）东盟货运集结中心，依托经北部湾的铁海联运，至老挝万象、越南河内等地的跨境列车，融入西部陆海新通道。“向上”打造长沙（联动张家界、常德机场）区域航空客货运集结中心，构建 RCEP 中转枢纽、对非门户枢纽，发展欧美精品航线。

加快区域物流一体化布局。对接国家与区域重大发展战略，加强与周边省市的物流合作，提高区域物流一体化组织水平。促进长株潭、环洞庭湖、湘南、大湘西地区依据各自特色发展物流体系，形成互联互通、开放合作、协同高效、紧密融合的区域一体化物流网络。

完善城乡物流配送网络。鼓励建设多功能一体的综合物流中心，鼓励有条件的地区构建公共配送中心和末端配送网点。构建以物流分拨中心、配送中心、末端配送网点三级网络为主的城市配送体系。推进农村客货邮融合，构建全省县乡村三级物流配送体系。

第三节 构建对外开放新格局

全面融入国家发展战略。深度参与“一带一路”建设，抢抓RCEP、非洲自贸区建设等机遇，谋划对接CPTPP。稳步推进境外经贸合作区建设，扩大双向贸易和投资，构筑互利共赢的产业链供应链合作体系。加强对接京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等国家战略，大力承接粤港澳大湾区、长三角地区产业转移，努力在中部崛起中走在前列。建立跨省对接常态化机制，推动湘鄂赣三省协同合作，发展壮大长江中游城市群；加强与粤港澳大湾区的深度往来；依托构建西部陆海双向大通道，建设湘渝黔边城协同发展合作区，形成湘渝黔合作新增长点。扩大湘桂、湘琼合作，对接海南自由贸易港、北部湾经济区，合作共建陆海新通道，探索出一条内陆地区开放发展新路径。

构建“一核三极多平台”全方位开放格局。以推进长株潭一体化开放为核心，打造全省开放型经济高质量发展的主阵地；推动外向型产业集群和企业集聚，将岳阳打造成为向北开放的桥头堡；依托湘南湘西承接产业转移示范区，推动产业科学布局、有

序承接和差异化发展，把衡阳建设成为承接产业转移的“领头雁”；通过怀化等国际陆港建设，打造湖南融入共建“一带一路”的重要门户。完善开放平台空间布局，统筹优化自贸试验区、省级以上开发区、口岸、海关特殊监管区域、跨境电商综合试验区、中非经贸博览会、海峡两岸产业合作区等开放平台空间布局，构建高水平开放型经济平台体系。

加强开放平台战略协同。高标准高质量建设中国（湖南）自由贸易试验区，发挥引领作用，把自贸区打造成为中部地区崛起的重要战略支点。完善开放口岸功能，加快建设长沙、城陵矶、张家界等一类口岸，将长沙航空口岸打造为面向 RCEP 中转枢纽和非洲门户枢纽，张家界航空口岸打造为武陵山片区航空物流集散地。加快推进长沙国际铁路港中欧班列集结中心和对非铁海联运集散中心建设，打造大型铁路物流基地。增强海关特殊监管区域辐射带动效应，支持长沙黄花、岳阳城陵矶、衡阳、郴州、湘潭五个综合保税区与长沙金霞、株洲铜塘湾两个保税物流中心升级发展。推进长沙、岳阳、湘潭、郴州等跨境电商综合试验区建设，构建“一核多极多园区”跨境电商发展格局，打造中西部跨境电商物流集散中心和运营中心。加强自贸区与长株潭国家自主创新示范区联动融合与功能叠加，与湖南湘江新区、岳麓山国家大学科技城、马栏山视频文创产业园等园区及其他开放平台协同联动，搭建国际经贸科技合作平台。

积极拓展对外通道效能。推动“通道+园区+产业”产运功能融合，提升园区承载能力与聚集功能，依托全方位国际物流大通

道，拓展产运网络，兴建海外仓、境外货源配送中心，推动“湘品出境”“湘企出海”。围绕中欧班列和东盟班列，积极推进武陵山片区四省联动、共同融入“一带一路”。

第四节 强化省际区域协作

对接粤港澳大湾区。建设粤港澳大湾区的战略协作区，全面深化与广东省协作发展。深化长株潭、湘南湘西承接产业转移示范区与大湾区联动发展，加强产业对接，共建省级以上开发区，务实发展“飞地经济”，精准对接大湾区“菜篮子”工程，共同打造湘粤港高铁经济带。协同构建京港澳对接大通道，共同推进永清广铁路与京港澳高速扩容等项目规划建设。加强区域旅游休闲康养联动。协同构建省际自然保护地体系，共筑南岭生态安全屏障。协调推进珠江流域治理与生物多样性保护。

共建长江经济带。依托长江黄金水道，发展壮大长江中游城市群，密切长株潭都市圈、武汉都市圈、南昌都市圈的连接，共同打造“长沙、武汉、南昌中三角”。构筑统一开放有序的综合交通运输和江海联运的物流体系，共同把长江经济带建设成为畅通国内国际双循环主动脉。构建和谐共生人水关系，打造生态优先绿色发展主战场。加快融入长三角一体化，积极对接成渝地区双城经济圈，促进协同联动发展。

推动与湖北省联动发展。加强长株潭都市圈与武汉都市圈协作。合力推进洞庭湖生态经济区、“通平修”绿色发展先行区、龙凤经济协作示范区建设、鄂南湘北重要节点城市协同发展示范

区。建设京港澳、呼南、焦柳、杭瑞综合运输大通道，推进呼南、仙益、安恩张等铁路与呼北、G4 京港澳扩容、沙市-安乡、监利-华容、鹤峰-桑植、松滋-石门、石首-南县等高速公路及松虎航道规划建设。发挥长江黄金水道优势，协同布局水利、港口等基础设施，统筹开展航道整治，推进长江岸线保护利用。统筹布局能源储备基地，完善能源网络通道。加强幕阜山、武陵山生态文化旅游开发合作。推动设立长江生态法院，明确生态环境的联防联治责任机构。

加快与江西省区域协作。促进长株潭都市圈与南昌都市圈协同发展，推进湘赣边区域合作示范区与长征国家文化公园建设。建设沪昆、杭瑞、渝长厦、厦蓉综合运输大通道，推进渝长厦、常岳九、荆岳昌、兴永郴赣铁路，与兴国-桂东等高速公路，渌水航道规划建设及衡吉铁路扩能提质。协同构建省际自然保护地体系，共筑幕阜山-罗霄山生态安全屏障，共建长江中游城市群生态绿心。共同建设沿长江的生态保护与修复带。保护洞庭湖、鄱阳湖长江“双肾”的湖泊与湿地的生态系统和生态多样性，推进渌水（萍水）综合治理示范工程项目，发挥调蓄长江及“五河”洪水的重要作用，保障长江流域水生态安全。

构建西部陆海双向大通道。全面深化与广西、贵州、重庆协作发展。

拓展与广西壮族自治区协作空间。加强与北部湾港联动发展，共同打造向海经济走廊。协同布局湘桂、呼南、焦柳综合运输大通道，共同推进衡柳高铁、怀桂高铁、益湛铁路扩能、城步-龙胜

高速公路规划建设与湘桂运河前期研究。共同推进长征国家文化公园建设。协同构建省际自然保护地体系，加强崀山风景名胜区和广西资源八角寨国家地质公园等跨省自然保护地的协作，推动省际自然公园旅游发展，推进湘江流域生态保护修复与生物多样性保护，修复治理生态脆弱区域，共筑南岭生态安全屏障。

强化与贵州省合作空间。支持湘黔高铁经济带与黄金旅游圈建设。推动新晃侗族自治县-铜仁市玉屏侗族自治县展开跨省区域协作。协同布局沪昆、厦蓉、杭瑞综合运输大通道，强化西部陆海新通道合作建设，共同推进铜吉铁路、兴永郴赣铁路、芷江-铜仁、靖州-黎平、铜仁-天柱（湖南段）、洞口-天柱（湘黔界）、松桃-吉首（黔湘界）等高速公路与沅水航道、㵲水航道的规划建设。协同推进湘黔历史文化资源与少数民族文化的保护传承。强化梵净山-铜仁市-凤凰县-张家界沿线黄金旅游带协作发展。共同推进沅水流域生态保护修复，加强乌江、清水江等重点流域长防林、天然林、生态公益林保护与建设。共筑武陵山生态安全屏障。

拓展与重庆市对接空间。主动对接成渝地区双城经济圈，建设渝湘黔边城协同发展合作区。协同布局渝长厦综合运输大通道，共同推进渝湘、渝长厦高铁规划建设，主动融入西部陆海新通道与渝新欧国际铁路大通道。推进武陵山片区生态民俗文化旅游发展。共同推进长江流域生态保护修复，深化完善酉水河横向生态保护补偿长效机制，共筑武陵山生态安全屏障。

第八章 推进文旅融合，营造人文湖湘魅力体系

系统保护和合理利用自然与历史文化资源，支持打造以张家界等为代表的奇秀山水名片、以韶山等为代表的经典红色名片、以长沙等为代表的城市文化和都市休闲名片、以南岳衡山等为代表的历史文化名片、以城头山古文化遗址等为代表的农耕文化名片，加快建设世界旅游目的地。优化以传承红色基因为主线的革命文化资源价值，展现以生态系统原真性和宜游性为核心的山水景观特色，拓展以历史文化保护利用和湖湘文脉传承为主体的历史文化空间载体，营造城乡多元景观风貌，形成具有鲜明标志性、强大辐射力和深远影响力的美丽宜居家园。

第一节 提升革命文化资源价值

完善革命文化资源系统布局。突出湖南“伟人故里、将帅之乡、革命圣地”红色品牌，推动建设全国红色旅游融合发展示范区、红色旅游国际合作创建区，依托厦蓉高速、平汝高速、张吉怀高铁、长芷高速和包茂高速，串联红色旅游资源，形成红色旅游核心发展轴带。打造红色旅游精品线路，统筹区域内文化旅游资源开发、交通基础设施和公共服务设施等重点建设项目建设。支持红色文化遗址的修缮保护与开发利用，拓展红色旅游的乡村振兴功能，打造红色旅游示范村、示范镇。

加强革命文物保护利用。落实革命文物保护利用片区建设要求，推进革命文物的整体规划、连片保护、统筹展示，切实维护革命遗址、纪念设施、爱国主义教育基地的历史环境风貌。突出

湘赣边、长征沿线湖南段等区域革命文物活化利用，打造高等级红色景区、爱国主义教育示范基地和中小学生红色研学实践教育基地等红色精品工程。推进湖南革命军事博物馆、韶山创新展示主题馆、沙洲红色文旅特色产业园等场馆建设。

推动长征国家文化公园（湖南段）建设。整合省内长征国家文化公园（湖南段）沿线9市（州）、52个县（市、区）文物和文化资源，将通道侗族自治县、汝城县、平江县、龙山县、永顺县、道县、桂东县、桑植县等县作为重点展示园建设区，将长株潭等地革命家故居集中分布区域和重要起义发生地纳入建设拓展区。促进功能区和标志性项目建设，将长征文物管控保护区纳入国土空间规划“一张图”。推动长征国家文化公园（湖南段）打造成为长征精神突出的红色文化生态旅游目的地。

促进红色资源区域共建。共建共享省际红色资源，推进湘鄂西、湘赣、湘鄂川黔等区域革命文化园区建设工程，推动湘赣边红色文化旅游融合发展创新区、湘鄂赣天岳幕阜山文化和旅游融合发展示范区建设和湘鄂渝黔革命根据地红色资源开发利用。

第二节 展现自然人文景观特色

构建网络化景观道体系。依托全省重要交通廊道、生态廊道、绿道等线性廊道建设，重点建设湘江山水文化景观道及以长株潭绿心中央公园为核心的都市圈风光带，建设国家步道体系，打造绿色全民健身新载体，优化通景公路建设，改善重要景区交通通达性，增设乡村旅游驿站，加强水运特色旅游航道、低空旅游航

线、慢行交通系统建设。

提升自然景观资源价值。支持高等级旅游景区、度假区、康养示范基地创建和提质增效，加强旅游基础设施建设。突出世界自然遗产武陵源和崀山风景区建设。推进洞庭湖、武陵山、南岭、罗霄山脉、幕连九山脉等跨省自然景观资源协调保护与利用，联合打造以武陵山、幕阜山为代表的生态旅游示范区。

推动生态民俗融合发展。以“潇湘八景”为基础，推进潇湘风景名胜及周边配套设施建设。促进生态观光与湖湘文化、少数民族文化、乡土文化相结合，加强省内各少数民族风俗风情和独特地质地貌、生态景观的整体保护、协同开发。推动长沙、张家界等地建设文化特色鲜明的世界知名旅游目的地，大湘西、大湘南地区重点建设“全国少数民族特色村寨”，营造具有湖湘特色的民族风俗型乡村旅游目的地。

第三节 拓展湖湘文化空间载体

构建历史文化遗产保护空间体系。整合文化遗产和自然遗产保护的空间要求，整体构建国家遗产保护的空间体系，以保护促发展。整体系统保护世界遗产、各级文物保护单位、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物、大遗址、地下文物埋藏区、水下文物保护区、历史文化名城名镇名村、历史文化街区和历史建筑等各类文化遗产，实施分级分类管控。将各级文物保护单位、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物等历史文化遗产信息纳入国土空间基础信息平台，强化文物资源系统保护的空间管

控。强化具有湖湘特色的水利工程遗产、交通遗产、工业遗产、农业文化遗产、文化景观、革命根据地旧址等红色文化遗产、社会主义建设不同时期的新中国文化财富，以及非物质文化遗产保护。加快编制文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划，并将涉及自然环境、传统格局、历史风貌等方面的空间管控要求纳入同级国土空间总体规划。

严格管控历史文化保护线。落实各级文物保护单位、水下文物保护区、地下文物埋藏区、历史文化名城名镇名村（传统村落）、历史文化街区和历史建筑等各类历史文化保护线的保护范围和管控要求，强化文物资源系统保护的空间管控，并将不可移动文物保护空间管制的规划要求纳入国土空间规划“一张图”监督实施，作为实施用途管制和规划许可的重要依据。针对历史文化资源富集、空间分布集中、反映特色人地关系的地域，划定文化景观特别保护片区，明确整体保护和活化利用的空间管控要求，推进历史文化遗产活化利用。建立空间管控定期评估与更新机制，协调历史文化遗产周边风貌的保护与留存。发掘不可移动文物资源的多重价值，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。对需依法保护的历史文化遗存，开发建设前应开展建设影响评估。对历史文化保护线内可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度。

盘活历史文化空间资源。促进反映湖湘文化特质、反映重要历史事件、凝聚公众情感记忆、具有代表性的文化遗产的活化利用，建设必要的公共设施，让城乡历史文化与现代生活融为一体。

支持长江国家文化公园（湖南段）建设。依托长江干流，以湖南长江流域文物及文化资源分布、山形水势为基础，依托长江沿线与洞庭湖区文物文化资源，推动长征国家文化公园（湖南段）综合发展，建设具有国际影响力的洞庭湖长江文化展示中心，打造湘江文化带、沅江文化带、资水文化带、澧水文化带，建设各具特色的长江文化展示园（点）。打造成为长征精神突出的特色经济聚集和红色文化生态旅游目的地。

推动文化特色产业基地规划布局。支持长沙、株洲、湘潭、张家界、湘西州、衡阳等地建设国家级文化创意示范基地和文化创意产业园，推进文化生态保护区建设。

支撑公共文化设施建设。推动体现湖湘文化特色的博物馆、非遗馆建设，支持各地将博物馆等作为城市文化中枢合理布局，充分利用各类公共文化设施开展非物质文化遗产传播普及。加强湖湘文化研学基地、历史文化研学基地、非遗文化研学基地和科普文化研学基地建设，支持设立非遗代表性项目传习所、传习点及展示展演基地。

第四节 塑造城乡多元特色风貌

展现城市多彩活力形象。统筹考虑城市自然人文底蕴、产业发展特点等因素，营造城市各具特色的空间形态。长株潭丘陵地区以交通干道为骨架，加强空间形象引导，构建都市景观引领片区整体空间塑造。环洞庭湖水乡地区充分协调城市与周边水网田园的关系，重点体现平湖特色。大湘西山地民族地区因地制宜，

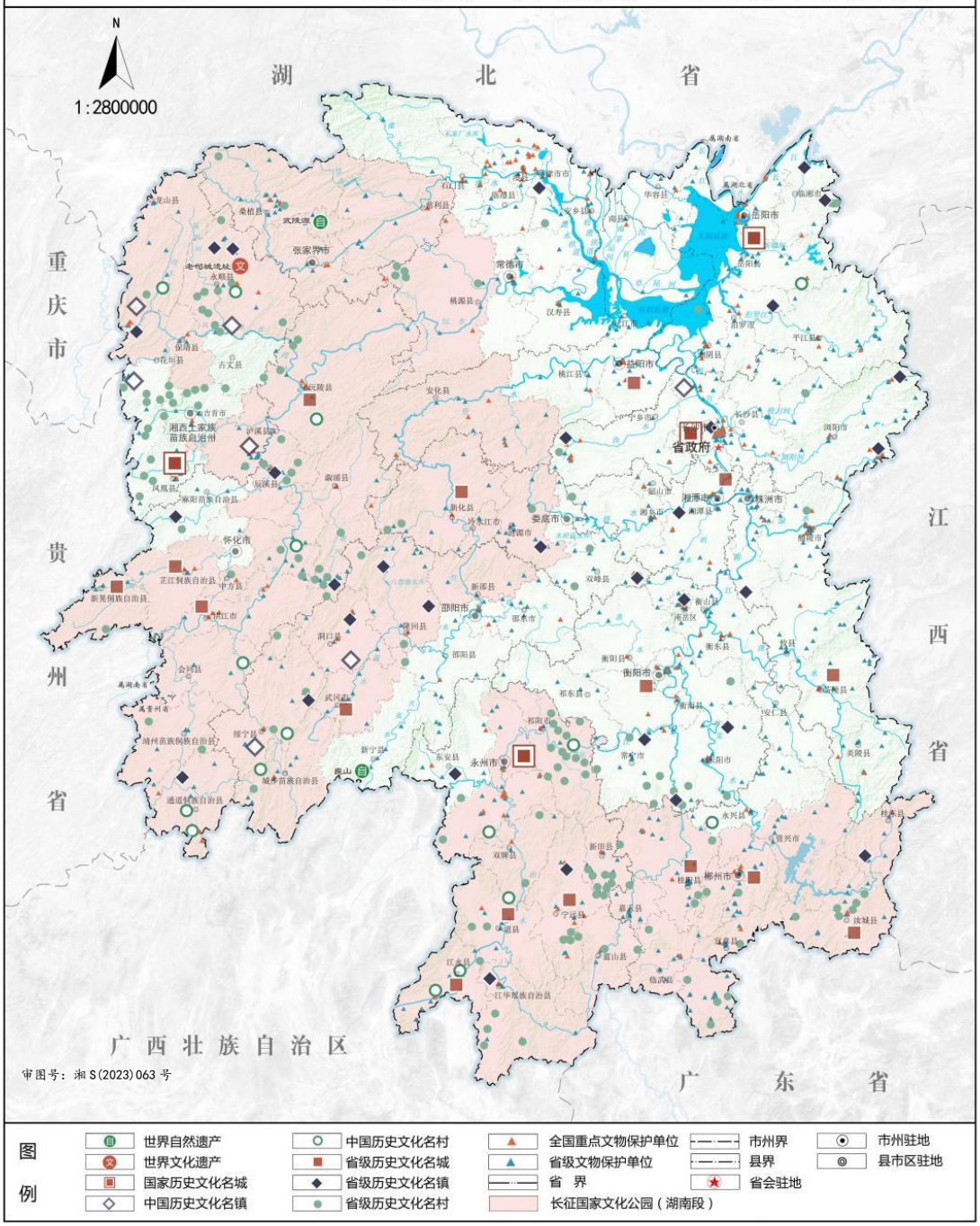
保持山地城市尺度肌理，展现当地民俗风情。湘南山地地区的城市凸显瑶族文化、宗族文化、岭南文化等多元文化交融、文化与自然交融的空间特征。

凸显小镇独特秀美景色。尊重小镇原有自然格局，促进地形地貌、传统风貌与现代美学相融合，依托既有山体水系营造蓝绿交织的和谐空间，构造“精美秀丽”的小镇风貌。

营造乡村田园景观风貌。加强“山、水、田园、筑、路、点”六大乡村景观风貌核心要素的分类引导、重点管控和有效整治，体现湖湘地域特色，营造“诗情画意”的乡村特色空间形态。将村庄与山水田园风貌作为整体进行格局保护与风貌塑造，延续山水田园的本土特色。将古戏台、打谷场、场院或闲置用地等整治成村民活动的公共节点空间，提升乡村活力。将农房建设与优秀乡土文化传承、居民生活习惯结合考虑，加强历史文化传承与保护，最大限度保持历史真实性、风貌完整性和文化延续性。

湖南省国土空间规划（2021-2035年）

文化遗产与自然遗产整体保护空间体系图



第九章 强化空间统筹，建设支撑中部崛起的基础体系

统筹发展和安全，守牢资源安全底线，统筹传统和新型基础设施及能源资源开发空间布局。强化基础设施发展对国土空间开发保护、生产力布局和国家重大战略的支撑，保障对全局发展具有重要影响的水利、能源、信息等重大基础设施建设空间，促进要素高效配置，推动高质量发展，筑牢现代化新湖南根基。

第一节 优化协调基础设施布局

统筹协调各类基础设施布局。保障落实国家和全省重大发展战略的重大基础设施建设，统筹协调各领域、各地区基础设施规划和建设，强化用地、用能等资源要素保障。加强相关专项规划与国土空间规划的衔接，在国土空间规划“一张图”上统筹各相关专项领域的空间需求，协调项目选址、布局和空间规模，确保各类需求的空间布局不冲突，确保节约集约用地，不突破规划确定的建设用地总规模。贯彻国防安全要求，遵循军事设施安全保护、净空保护、电磁防护等相关要求和规定。优先保障军事设施、国防军工等国家安全基础设施建设空间需求，强化周边安全距离管控，加强各类军事用地需求统筹。

引导各类基础设施低影响开发。严格执行节约集约的水利、能源、新型基础设施等建设用地分类控制标准，按照“确有需要、生态安全、可以持续”的原则开展前期工作，科学论证项目建设方案、规模和建设时机。合理避让耕地和永久基本农田、生态保

护红线、自然灾害高风险区等区域，降低工程对自然生态空间的分割和环境影响。强化重要区域性基础设施用地的预留和管控，引导线性基础设施共用点位、线位，促进传统与新型基础设施功能融合，提升复合利用水平。各类建设原则上不得压覆储量规模中型以上的矿产地和油气资源区。实施永久基本农田、生态保护红线内战略性矿产差别化管控。风光水电清洁能源生产基地应注意避让重要水源涵养区和野生动物重要栖息地。推动矿产资源绿色勘查和绿色矿山建设。

构建安全韧性的防灾减灾设施体系。推进基础设施系统有机更新，优化基础设施的系统布局，提升基础设施安全韧性水平。有序加强重点城市和灾害易发地区关键基础设施设防标准，提升极端自然灾害条件下抗损毁和快速恢复能力，提升城市防御能力和应急响应能力。加强重大的邻避设施的区域协调与共建共享，明确防护距离与管控要求。

第二节 建设现代水利基础设施网络

推进防洪减灾工程建设。以洞庭湖区为防洪主战场，以湘资沅澧“四水”流域为防洪重点单元，以100个县级以上城市为重点保护对象，构建“一湖四水百城”布局。推进“一江一湖四水”治理。恢复、预留自然河湖水系行洪空间，实施长江干流湖南段堤防提升工程、长江干流湖南段河势控制和河道治理工程，洞庭湖区加快推进洞庭湖生态疏浚、重要堤防加固、重要蓄滞洪区建设、四口水系综合整治，开展城陵矶综合枢纽前期论证，完善

“撇洪、闸排、滞涝、电排”相结合的治涝工程体系。加强“四水”流域水库建设及除险加固，重点推进流域防洪控制性枢纽建设。加快城市防洪建设及中小河流治理。优化城市和区域洪涝灾害风险防控设施布局，加快实施城市防洪、病险水库（闸）除险加固、中小河流治理、山洪灾害防治等项目建设，强化行蓄洪空间管控。继续推进城市防洪排涝工程建设，加强城市河湖水系连通和河道清淤整治，完善城市排涝设施，加快完成现行防洪标准和现状城市格局下的109个防洪保护圈闭合、38个防洪保护圈堤防提质达标。继续推进城市防洪排涝工程建设，加强城市河湖水系连通和河道清淤整治，分阶段实施中小河流治理。

完善水源工程布局。挖掘现状水源潜力，新建重点水源工程，完善水源网点工程布局，缓解供需紧张地区水资源矛盾。推进水源功能调整和提质扩容。优先满足城乡生活用水需求，优化调整已建水源工程的开发利用。对部分已建水源工程开展扩容增效，恢复、提升或新增供水能力。推进重点水源工程建设。重点实施椒花、犬木塘等大中型水库水源工程，推进论证木瓜山等一批中小型水源工程，配套“五小”水利设施，完善水源网点工程布局。科学布局应急备用水源。继续推进市州中心城市第二水源工程建设，逐步启动县级城市应急备用或双（多）水源工程建设，适时推进区域水源联网，加大雨水、再生水等非常规水源利用，提升城乡供水保证率和抗风险能力。谋划战略储备水源。对接国家水网，健全供水安全战略储备体系，在湘中、湘西等地区研究利用矿坑、岩溶储备一批战略地下水源。建设非常规水源利用设施。

水资源紧缺地区和城市，合理布局再生水利用工程，稳妥推进农业农村生活污水治理技术和模式。

健全城乡供水网络。强化全省水资源配置能力，实施流域和区域用水总量和强度控制，加强水源分类供给、区域调剂互补，以湘江沿线及环洞庭湖为重点，协同湘西片张吉怀地区、湘西南片永邵娄地区等区域，推进论证衡邵娄干旱走廊北部地区水资源配置工程和梅山灌区等工程，优水优用、城乡统筹，构建“一带四片多点”饮水工程布局。

加快灌区现代化建设。落实国家粮食安全战略，新建一批大中型灌区，加快实施大中型灌区续建配套与现代化改造，进一步提高大中型灌区用水保障程度。实施已建灌区现代化改造。先期实施韶山、铁山、欧阳海、大圳、酒埠江、黄材、黄石和西湖8处大型灌区续建配套与现代化改造，适时推进大型灌区续建配套与现代化改造，开展中型灌区续建配套与节水改造，配套实施大中型排灌泵站更新改造，完善灌溉试验站网和农业灌溉计量设施，逐步实现灌区现代化。改造过程中，加强与高标准农田建设等项目有效衔接，统筹灌排骨干和田间工程建设。推进新建灌区工程建设。加快建成涔天河水库扩建灌区工程，积极推进论证梅山、何仙观等大型灌区和一批中型灌区建设。推进洞庭湖平原灌区项目建设。

第三节 优化矿产资源保护利用布局

完善矿产资源勘查开发布局。以湘西北、湘东北、雪峰弧形

成矿带、湘中成矿区、湘南五个重要成矿区带内大中型矿山及其深边部为重点，进一步优化矿产资源勘查开发布局。衔接耕地和永久基本农田、生态保护红线等控制线，实施差异化管控。推进矿产资源开发与矿业开发区建设深度融合，延长产品产业链，形成具有特色的产业集群。按照普通建筑材料用砂石土矿专项规划严格落实开采准入条件。统筹能源资源基地和国家规划矿区建设。科学划定重点勘查区，部署深部勘查示范项目，实施矿产资源勘查重点工程。设置重点开采区，优先开展矿产资源开发与保护、资源节约与综合利用工程项目，引导和支持各类生产要素向大中型骨干矿山企业集聚。

严格矿产资源开发调控。至 2025 年，全省矿山数量控制在 3000 个以内，至 2035 年，总量减少至 2500 家以内，大中型矿山比例提高至 40%以上，严格执行国家下达的年度开采总量指标，按照河道采砂规划调控采砂总量和年度开采量。“一湖四水”流域设置河道砂石禁采区 111 个、可采区 30 个、保留区 26 个。按照矿产资源总体规划合理调控主要矿产勘查开发方向，限制开发不符合高质量发展要求的矿产。

推进矿产地保护建设。加快“散、小、乱”矿山关停并转。重点建设郴州、花垣矿业转型绿色发展示范区。严格建设项目压覆矿产资源审批，防止新建工程大量压覆重要矿产资源。加强政策性退出产能及生态保护红线内重要矿产地保护。以钨矿为重点，探索建立战略性矿产资源保护区。

提升矿产资源综合利用水平。按照“规模化、集约化、绿色

化”原则，促进矿产资源可持续利用，以砂石土矿等矿种为引领，积极推进“净矿”出让。建设以矿山开采回采率、选矿回收率、综合利用率“三率”为核心的矿产资源节约集约利用标准体系。严格共伴生矿产综合利用监管，综合利用矿山废石、尾矿等固体废弃物。采矿权投放前做好开采规模、矿石质量、共伴生矿产综合利用等设置论证，防止大矿小开、优质劣用，防止资源浪费和破坏性开发。

第四节 推进能源基础设施建设

完善能源通道建设。坚持省外优质引入和省内加快建设相结合，多渠道全面提升能源供应能力。优化煤运通道布局。实施京广、洛湛等既有通道扩能改造及配套工程，扩大北煤西煤入湘铁路运能，完善铁路和“海进江”等煤炭入湘通道的储备和转运基础设施建设，加大港铁路专用线和铁路专用线进码头工程建设，打通铁水联运，构建煤炭通道、枢纽、基地、配送的多式联运格局。优化智能电网布局。加强湖南电网与周边电网联络，加快推进武汉-南昌-长沙、南阳-荆门-长沙等 1000 千伏特高压交流工程建设，积极推进西部能源基地等“外电入湘”直流特高压通道建设，充分预留清洁能源基地等电力外送新增特高压输电通道的建设条件。优化完善电网结构，基本建成大受端、强结构、高灵活的 500 千伏骨干网架，220 千伏电网县级全覆盖。建设覆盖全省油气网。深入推进“气化湖南工程”，推进管道天然气国家干线和省际管道建设，有序建设省内输气管网，推进省内天然气支线

向县市区拓展，形成以“三纵四横”骨干管网为主的全省“一张网”输气格局。有序推动成品油管道建设，形成长郴、兰郑长、长炼-黄花机场、邵怀、娄邵永“四纵一横”成品油管网。

拓展能源储备空间。加强电力系统调节能力建设。切实提升电力系统调节能力，加快抽水蓄能电站建设，积极发展电化学储能。引导电源侧储能规模化应用，积极支持用户侧储能发展。鼓励风电、光伏发电与储能建设融合发展，支持在负荷中心建设天然气调峰电厂。在十四五期间新增300万千瓦以上新型储能。加快煤炭储备体系建设。推进多式联运型和干支衔接型应急储配基地建设，结合运煤通道布局长株潭、湘北、湘中、湘南等区域储备基地。推进油气应急调峰设施建设。提升政府及城燃企业储气能力，结合油气管网布局规划，重点在交通运输便捷、毗邻干线管道或负荷中心区域建设LNG应急调峰站等储气调峰设施。

合理安排新能源发展布局。响应碳达峰碳中和发展战略，积极探索新能源利用模式。推动新能源产业集群发展。推进分布式、网络化、智能化可持续发展的能源布局，壮大新型能源及电力装备产业规模。保障风电、太阳能、生物质、地热能发展空间。坚持集中式与分布式并举，推动风电、光伏发电发展。统筹光伏发电、水电开发和生态保护。因地制宜发展农林生物质发电、城镇生活垃圾焚烧发电。稳步推进氢能发展。重点在城市新城区、开发区等布局浅层地热能开发。

第五节 系统布局新型基础设施

加快新一代信息基础设施建设。推进5G、千兆光网、物联网、工业互联网建设，构建高速、安全、稳定、覆盖面广的新一代信息基础设施网络。以长株潭三市和岳麓山国家大学科技城、马栏山视频文创产业园为重点，打造协同效应显著、辐射带动能力强、商业模式清晰的5G应用创新引领区。全面推进IPv6下一代互联网部署，推动IPv6与5G、工业互联网等领域融合创新发展。推进卫星导航定位基准站网（HNCORS）布局优化和升级改造，全面推进实景三维湖南和时空大数据平台建设，健全时空信息基础设施。创建航空航天遥感应用示范省。打造国家新一代信息技术公共服务平台，增强对5G、工业互联网、卫星互联网、人工智能等新一代信息技术应用测试认证能力，提高信息共享水平。

加快算力基础设施建设。加快建设以超算中心、新型数据中心为主体的算力基础设施，进一步扩大算力规模，提升利用效率。大力发展先进计算中心。加快国家超算长沙中心改造升级，前瞻布局新一代超级计算机，提升区域先进算力能级。有序推进长沙人工智能创新中心、马栏山视频文创园视频超算中心、湖南国家应用数学中心建设，着力打造新型智能算力设施。加快建设新型数据中心。支持各市州面向本地区业务需求，结合能源供给、网络条件等实际，按需适度建设新型数据中心。灵活部署边缘数据中心。构建城市内的边缘算力供给体系，支撑边缘数据的计算、存储和转发。引导城市边缘数据中心与变电站、基站、通信机房等城市基础设施协同部署。分类分批推动存量“老旧小散”数据

中心改造升级。提高“老旧小散”数据中心能源利用效率和算力供给能力，更好满足当地边缘计算应用需求。

加快传统基础设施智能化升级。完善一体化融合基础设施建设，推进交通、水利、能源等传统基础设施数字化升级，利用数字信息化技术实施公共基础设施升级改造。推进智能化感知设施建设，实现对基础设施运行数据的全面感知和自动采集。深化信息技术在自然资源、生态环境、住建、水利、气象、公共安全、市场监管、公共法律服务等领域的应用，促进新旧基础设施的高效连接和转化。科学布局充电设施，建成“车桩相随、开放通用、标准统一、智能高效”的充电设施体系。

第六节 完善灾害风险防控布局

明确自然灾害风险分区。通过实施自然灾害风险调查，加强自然灾害风险综合评估和重点灾害区域识别，明确地震、地质、洪涝等自然灾害综合风险重点防控区域，统筹编制全省国土地震、地质、洪涝等灾害风险区划，完善全省地质灾害风险综合防控体系，引导有效防控重大安全风险的空间格局、产业结构和生产生活方式布局。

专栏 9-1 主要自然灾害防控区划和防控措施
一、洪涝灾害风险 （一）防控区划：①山洪灾害防治分区：划定以湘南南岭山脉区、湘西北武陵山脉区、湘西雪峰山脉区、湘东幕阜山区和湘中丘陵区为中心的山洪灾害易发区。②涝区区划：全省 1861 个三级涝区。其中，重度涝区 599 个、涝区总面积 13804.70 平方千米；中度涝区 251 个、涝区总面积 1062.26 平方千米；轻度涝区 1011 个、涝区总面积 2615.91 平方千米。 （二）防治措施：“四水”以流域各保护区现有防洪体系为基础，为进一步

提高流域整体防洪减灾能力，针对堤防、水库、河道整治、蓄滞洪区、中小河流及山洪防治等分别进行规划。①对流域内堤防按保护对象的重要性分等级进行建设，尤其是重要城镇未闭合防洪圈的建设；②在优化调度充分发挥已建大中型水库的防洪作用的基础上，及时完成新出险的病险水库除险加固，重点推进犬木塘等能有利提升下游防洪能力的大中型水库建设进度；③加快推进洞庭湖区国家重要蓄滞洪区建设，综合利用好尾闾地区蓄滞洪区的作用，试点开展新洲下垸等重要省级蓄滞洪区安全建设；④开展加大中小河流治理及山洪灾害防治力度；⑤进一步完善流域防洪非工程措施建设；⑥全面推进重点区域排涝能力建设，开展泵站更新改造，重点撇洪河、内湖治理，提高重点区域排涝能力。

二、地质灾害

（一）重点防治区划：共划定5个地质灾害重点防治区、10个地质灾害重点防治亚区，总面积84000平方千米。①湘西北地质灾害重点防治区，包括常德市北部石门县，张家界市大部地区，湘西土家族苗族自治州北部龙山县、永顺县、保靖县、古丈县等地区；②湘西地质灾害重点防治区包括益阳市安化县，怀化市溆浦县、中方县、洪江市等地区，怀化市沅陵县、辰溪县、麻阳县，湘西土家族苗族自治州凤凰县、泸溪县等地区；③湘中地质灾害重点防治区包括娄底市、邵阳市大部地区、永州市东安县和祁阳市、衡阳市祁东县和衡阳县等地区；④湘东地质灾害重点防治区，主要分布在幕阜山、罗霄山脉沿线，包括长沙市浏阳市、长沙县，岳阳市平江县等地区，株洲市醴陵市、茶陵县，湘潭市湘潭县等地区；⑤湘南地质灾害重点防治区包括株洲市炎陵县，郴州市大部等地区，永州市双牌县、江华县、江永县、新田县、蓝山县等中南部地区。

（二）防治措施：①组织实施地质灾害风险高精度调查和隐患排查：建设完善地质灾害隐患库，包括农村房屋地质灾害隐患库及城镇开发边界内重点地质灾害隐患库；**②监测预警信息化：**整合地质灾害信息化成果，采用“互联网+”、“物联网+”、大数据中心和云计算等先进计算机技术，建设地质灾害防治综合信息平台；**③综合治理和避险移民搬迁：**对居住在危险程度高、治理难度大、治理效益差的地质灾害隐患点居民实施避险移民搬迁；**④防治技术装备现代化：**推进全省地质灾害防治技术装备保障能力建设，提升地质灾害防治信息获取能力、通信保障能力、数据综合分析能力和应急支撑能力。

建设综合防灾空间。建设以各级应急避难场所为节点，以救灾、疏散通道为网络的“全面覆盖、重点突出”的综合防灾空间。建设安全韧性城市。构建由救灾通道、应急通道、紧急避难场所和防灾设施组成的“5-10分钟、15分钟”两个层级防灾圈。对接海绵城市建设，完善城市排涝设施，提升城市自我净化功能和防

灾减灾能力。强化城市活断层探测，开展大震危险源探查，加强房屋建筑和基础设施的地震灾害风险监测和隐患排查，定期开展地震灾害风险评估，对抗震能力不足的房屋设施开展抗震加固，提升城镇地震安全韧性。完善生命线保障系统。建设应急设施，预控供水、电、油、气输送廊道，布局完善防灾救灾疏散通道系统，协同铁路、航空、公路和城市干道，预留区域及城市疏散救援通道，增强安全保障能力。构建人防疏散掩蔽空间网络。落实人民防空建设要求，为建立布局合理的应急避难场所体系和人员防护体系提供充分空间保障。合理利用现有和规划建设的公园、绿地、体育场、大专院校等旷地以及人防疏散场所、地下空间，完善布局合理的避难疏散场所体系。建立以城市防空区为基础、地下综合体为骨干、单建式平战结合人防工程为牵引、防空地下室为主体、专业配套工程为重点、地铁隧道综合管廊等地下工程兼顾设防为补充的防护工程体系。

优化区域应急救援中心布局。做好突发灾害和安全事故应急处置指挥协调机制安排，依托现有机构，建设区域应急救援“一部三中心”场所，即省应急救援总指挥部，以“一江一湖四水”流域性抗洪抢险为主的益阳中心，以山洪地质灾害、低温冰冻灾害、森林火灾抢险救援为主的怀化中心，以湘江中上游抗洪、矿山应急救援、森林火灾抢险救援为主的衡阳中心，促进救援资源就近调派。

完善公共卫生安全用地布局。省级层面加快建设国家医学中心、国家区域医疗中心、国家紧急医学救援基地、国家中医疫病

防治基地、省重大疫情救治基地、省级区域医疗中心、省级医疗物资储备基地等，市县层面预留医疗卫生战略留白用地，用于补充重大公共卫生事件储备用地。

全面提升森林防灭火综合防控能力。将森林防灭火基础设施建设纳入各级国土空间规划，保障森林防灭火基础设施建设空间，推进森林防灭火基础设施与林区建设项目同步规划、同步设计、同步施工、同步验收。加强航空救援力量，建设场站、起降点、取水点、实训基地等航空消防设施。

完善应急物资储备布局。优化重要应急物资产能保障和区域布局，重点建设以长沙应急物资集散调运基地为中心，以四水流域防汛抗旱等物资储备基地为支撑，以湘中、武陵山片区应急物资（湘西防冻抗冰物资储备中心）为补充的应急救灾和防冻抗冰等应急物资储备体系。推进国家级、省级救灾物资储备库、县级应急物资储备站和乡级应急物资装备储备点建设，加强灾害事故易发多发地区应急物流网络通道建设，提升应急物资保障能力。

加强灾害监测预警信息化建设。自然灾害预防应坚持以人为本，避让与治理相结合的原则。加强调查、监测、预警预报、宣传培训等防治工作，最大限度避免和减轻自然灾害造成的损失。着力推动灾害和监测预警信息共享，建设广域覆盖、及早感知、智能识别、精准预警的风险感知体系。发挥地方各级减灾中心科技支撑。建设地方各级减灾中心，推进大数据、人工智能、云计算等数字技术在灾害模拟仿真、监测分析、防控救治、资源调配等方面的应用。推进军民融合，建设科技平台，加大科技成果转

化和推广应用力度。构建灾害综合监测预警网络。加强单一自然灾害及多灾种、灾害链全过程监测，搭建风险监测预警公共信息平台。完善综合气象观测站网，加强极端气候监测预警。推进地质灾害防治综合信息平台一体化建设，打通统一指挥、综合防灾、协同救灾“最后一公里”。建设地震烈度速报与预警系统，建设“智慧消防”平台。完善公共卫生监测网络，建成矿山、危化等生产安全风险监测预警系统，接入汇聚城市安全感知数据，构建“空天地”一体化的感知网络系统。

第十章 强化规划实施保障

坚持党中央集中统一领导，加快建立符合湖南省实际的国土空间规划体系，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，健全法律法规和标准体系，强化规划传导和协调指引，推动规划管理数字化转型，实施规划全生命周期管理，提升国土空间治理现代化水平。

第一节 加强党的领导

全面加强党对国土空间规划工作的领导。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。

落实地方各级党委和政府规划管理主体责任。地方各级党委和政府落实组织编制和实施国土空间规划的主体责任，明确任务分工，加强监督考核。加强领导干部的国土空间规划管理培训。国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

充分发挥国土空间规划委员会的组织协调作用。建立省市县三级国土空间规划委员会制度。省级国土空间委员会研究落实党中央、国务院和省委、省政府关于构建国土空间规划体系的重大决策部署，研究审议全省国土空间规划的法规规章、重要政策和需要报国家审批的国土空间规划、重大省级专项规划、全省国土空间规划的核心内容及信息化建设，协调解决重大问题等。市县

级国土空间规划委员会参照省级国土空间规划委员会职责及相关工作机制，做好本地方组织协调工作。

明确地方各部门工作责任。地方各有关职能部门应根据职责分工，制定本部门的国土相关专项规划，加强对本行业本领域涉及空间布局相关规划的指导、协调和管理，制定有利于国土空间规划编制实施的政策措施，抓好相关工作落实。地方自然资源主管部门要强化统筹协调，会同有关部门按照国土空间规划体系总体框架，抓紧建立规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，加强专业队伍建设和行业管理，严格质量监管。

第二节 健全法规政策和配套制度体系

完善法规政策和技术标准体系。研究制定湖南省国土空间规划条例。围绕国土空间规划编制、实施、监督管理，健全统一的国土空间规划和自然资源领域相关技术标准体系，建立国土空间规划技术标准实施评估制度，保障国土空间规划的编制推进和有效实施。

完善规划实施的配套制度体系。在发挥现有政策综合效能的基础上，湖南省自然资源厅会同相关部门合力构建财政、投资、产业、人口、自然资源、环境保护、农业农村发展等配套制度体系。各级人民政府要细化分工安排，完善配套政策，促进国土空间规划各项任务落地实施。

完善主体功能区配套制度。地方相关部门结合职责分工，健

全基于主体功能导向的配套政策，引导资源要素合理流动和高效集聚，促进各地按照主体功能区定位差异化协同发展。结合工作职责完善主体功能区配套政策，分类指导主体功能区差异化治理，建立不同主体功能区之间的协调互动机制，引导资源要素跨行政区合理配置，促进区域优势互补、协同融合发展。

第三节 加强规划传导与用途管制

强化规划传导与约束。对规划确定的目标指标、重大任务、重点工程项目、重要政策等，通过指标控制、分区传导、底线控制、名录管理、政策要求等方式，逐级落实到各级各类国土空间规划，下级规划不得突破上级规划。

加强规划纵向传导。加强对市县级国土空间规划的引导与协调，细化乡镇主体功能定位，合理划定规划分区，严格底线管控、分解约束指标，确保国家、省级战略部署和国土空间开发保护要求落实，并依法开展规划环评工作。市县规划应落实省级规划确定的县市区主体功能定位；落实省级规划对于耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间控制线的控制要求；落实省级规划分解的控制指标，其中约束性指标不得突破；落实省级规划确定的自然保护地名录、特别振兴区名录、重要生态修复区名录等名录对象。各级各类国土空间规划编制要兼顾军事设施保护需要，并按照规定书面征求有关军事机关的意见。

指导约束专项规划。统筹相关专项规划的空间需求，对特定领域和特定区域的专项规划中强制性内容的落地和管控进行指导。

各部门、各行业编制的空间类专项规划，必须符合国土空间总体规划确定的开发保护原则和空间布局要求。相关专项规划须经同级自然资源部门进行国土空间规划“一张图”核对后，再按程序报批。批复后的相关专项规划成果要纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

统一实施国土空间用途管制。建立管控单元体系，分类制定用途管制规则和实施细则，建立差异化的空间准入标准，推动用途管制向全域全类型国土空间拓展。在城镇开发边界内的建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式，依法办理相关用地手续；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，采用“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。对自然保护地、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。加强年度计划控制，强化自然资源年度计划管理，严控建设用地总量。统一实施国土空间用途管制和建设项目许可，提升用途管制效能和服务水平。健全完善用途管制全周期监测、全过程监管机制，对用途管制实施情况实行监督考核。

做好近期规划实施安排。落实国家规划近期实施要求，建立重大基础设施项目保障和管控机制。省级层面统筹配置用地指标，充分衔接《湖南省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》，分类保障重大项目用地需求，选址明确的基础设施项目，应在市县国土空间规划中落实建设用地规模；选址未明确的，做好空间和通道预留。对“十四五”规划确定的各类项目，各级国土空间规划应优先保障用地供给，协调各级政

府及有关部门予以落实。

第四节 建设国土空间规划“一张图”

强化国土空间规划数据治理与应用。开展国土空间规划数据治理工作，厘清数据资源体系，促进数据规范管理。健全国土空间规划数据治理机制，建立和完善数据采集、提供、维护、管理和更新的长效机制，实现数据的空间化运用。建立省级不同部门之间国土空间规划基础及成果数据共享机制。推进国土空间大数据的智能分析和应用，支撑国土空间规划动态监测、定期评估、及时预警，增强规划实施监督的动态性和科学性，实现国土空间精细化治理。

全面构建全省国土空间规划“一张图”。基于第三次全国国土调查成果，整合现状数据、规划管控数据、管理数据、社会经济数据，实现各类空间管控要素精准落地，形成覆盖全域、坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图。依托国土空间基础信息平台，深度对接“数字政府”建设，纳入全省交通项目、水利项目、能源项目、产业（含文旅）等重点规划项目，搭建省市县联通的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对各类管控边界、约束性指标等管控要求落实情况进行动态监测，实现各级规划编制、审批、修改、实施、监测与预警全过程在线管理。

第五节 实施规划全生命周期管理

完善规划监测评估预警和动态维护机制。依托国土空间基础

信息平台，开展资源环境承载能力和规划实施情况的综合监管、重点监测和动态评估，建立健全一体化监测预警评价机制。加强对耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等重要控制线和重点区域的动态监测。按照定期体检和五年一评估的要求，建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，定期开展监测评估。依据国家和省发展规划、国土空间规划评估结果，对本规划进行动态调整完善。规划实施过程中，因国家重大战略和项目实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化、发生重大自然灾害需要修改规划的，规划编制机关可以按程序修改规划，报原规划审批机关批准。

强化公众参与和行业管理制度。建立贯穿规划编制、实施、监督及空间治理全过程的公众参与机制，保障公众及时获取规划信息并有效反馈意见。发挥国土空间规划学会的交流平台作用，整合各类空间规划行业资源和行业力量。加强国土空间规划理论、方法和技术研究，加快国土空间规划学科建设和规划专业人才培养。推动规划科技人才和创新平台建设，强化国土空间规划从业机构和执业人员管理。建立责任规划师制度，统筹部署驻镇驻村规划师，探索建立乡村规划“一师两员”制度，加强基层规划管理。

严格规划监督管理。将规划评估结果作为规划实施监督考核的重要依据。基于国土变更调查成果，实施耕地保护一年一考核。将规划执行情况纳入自然资源和相关部门监管重点，以及国家自然资源督察工作重点，及时发现和纠正违反国土空间规划的各类

行为。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通、成果共享，形成各方监督合力。加强纪检监察机关监督，对失职的领导干部依规依纪依法严格问责、终身问责。