

【批后发布版】

怀化市国土空间总体规划

(2021—2035年)

文 本

怀化市人民政府

2024年04月

目 录

前 言.....	1
第一章 现状基础和风险问题挑战	3
第一节 现状特征	3
第二节 问题与风险	5
第三节 机遇与挑战	7
第二章 指导思想与目标战略	10
第一节 指导思想	10
第二节 城市性质与愿景	10
第三节 国土空间发展战略	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 细化主体功能分区	16
第三节 构建开发保护总体格局	17
第四节 统筹区域协同发展	18
第四章 市域农业空间和乡村振兴	21
第一节 推进耕地资源保护与粮食安全保障	21
第二节 优化农业生产空间布局	23
第三节 推动宜居宜业和美乡村建设	25
第四节 实施全域土地综合整治	27
第五章 市域生态空间和生态保护	30
第一节 优化生态空间保护格局	30
第二节 构建自然保护地体系	31

第三节 建设生物多样性保护网络	32
第四节 提升生态系统碳汇功能	34
第五节 强化河湖水域及岸线保护	35
第六节 实施国土空间生态修复	36
第六章 市域城镇空间和集约发展	38
第一节 构建新型城镇体系	38
第二节 谋划产业空间布局	38
第三节 构建公共服务设施体系和城乡生活圈	40
第四节 促进建设用地节约集约利用	44
第七章 历史文化保护与城乡风貌	45
第一节 构建历史文化资源保护体系	45
第二节 促进历史文化资源活化利用	48
第三节 明确城乡风貌定位与系统构建	50
第四节 推进镇村风貌整治提升	51
第八章 综合交通体系完备	53
第一节 明确综合交通空间发展战略	53
第二节 优化综合交通运输网络布局	53
第三节 推进绿色智慧交通建设	57
第九章 支撑体系丰富完善	59
第一节 强化基础设施空间统筹	59
第二节 建设现代水利基础设施网络	59
第三节 系统提升市政基础设施建设	61
第四节 完善防灾减灾设施规划	64
第十章 市辖区国土空间规划	68
第一节 细化乡镇主体功能定位	68

第二节 统筹引导乡镇错位发展	68
第三节 完善市辖区综合交通建设	69
第四节 统筹推进村庄分类与布局	70
第十一章 中心城区空间布局	72
第一节 推动鹤中一体化发展	72
第二节 功能结构和用地布局	74
第三节 中心城区道路网规划	75
第四节 公共服务设施与社区生活圈	77
第五节 公共绿地和开敞空间	82
第六节 市政基础设施布局	83
第七节 综合防灾设施布局	86
第八节 城市“四线”管控	88
第十二章 规划传导指导约束	89
第一节 县市传导指导	89
第二节 专项规划指导约束	89
第三节 乡镇约束指导	89
第四节 详细规划传导约束	90
第十三章 近期项目行动计划	91
第十四章 规划实施保障措施	92
第一节 强化组织领导	92
第二节 完善配套政策	93
第三节 完善国土空间规划实施监督体系	93
第四节 完善公众参与体系	94
第五节 建设专业队伍	95

前言

为落实《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》文件要求，贯彻新发展理念，锚定“三高四新”美好蓝图，适应新时期国土空间治理要求，更好地指导怀化全域各类城乡开发建设活动，开展国土空间资源保护利用与修复工作，编制《怀化市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是怀化市为实现“第二个百年”奋斗目标制定的空间发展蓝图和战略部署，是实施高效能空间治理、促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，也为编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制提供基本依据。

本规划范围为怀化市行政辖区内的全部国土空间，分为市域、市辖区、中心城区三个层次。市域范围包括鹤城区、中方县、洪江市、洪江管理区、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县（以下简称麻阳县、新晃县、芷江县、靖州县、通道县）。市辖区范围为鹤城区行政辖区，中心城区范围为鹤城主城

区，东至阳塘村，北至娄怀高速、环城北路，南至绕城高速，西至包茂高速、G209 改线。

规划基期年为 2020 年，规划期限为 2021 年至 2035 年，近期至 2025 年，远景展望到 2050 年。

文中“下划线”部分为本规划的强制性内容。强制性内容是国土空间规划必须遵守的基本内容，也是对规划实施进行监督检查的基本依据。

第一章 现状基础和风险问题挑战

第一节 现状特征

怀化位于云贵高原东部边缘向湘桂丘陵、盆地的过渡地段。东西两侧高峻，分别为武陵山脉和雪峰山脉，地貌类型呈“七山二丘岗，一分平原加水域”。古称“五溪之地”，沅水自南向北贯穿全境，是长江八大支流之一，境内重要支流有酉水、辰水、巫水、溆水、澧水和渠水。

自然资源禀赋和生态条件良好。全市共有大小河流 2716 条，水资源总量占全省十分之一，人均水资源量为全省人均量的 1.30 倍。全市水能蕴藏量 499 万千瓦，是全国十大水电基地之一——湘西水电基地的主体地带。矿产资源丰富，黄金、铜、锑、铅锌、重晶石、钒、硫、磷、白云岩、石灰石、花岗岩、石煤等 10 多种矿种的资源储量和开发总量在省内占有一定的优势地位。全市活立木蓄积量居湖南首位，全市森林覆盖率 71%，构成了湖南省乃至我国中西部地区重要的生态屏障。

历史人文璀璨，文化遗存丰厚。怀化境内高庙遗址发掘研究表明，这里是中华文明的重要发祥地，中国侗苗文化、中国长征文化、国际和平文化、世界稻作文化在这里交相辉映。截至 2020 年底，怀化市共有世界文化遗产预备目录 1 处，省级文化生态保护区 1 个、各级不可移动文

物 1659 处。已公布省级历史文化名城 4 个，省级历史文化名镇 4 个，中国历史文化名村 6 个、省级历史文化名村 21 个，省级历史文化街区 11 个，中国传统村落 187 个。

城镇化进程持续推进，特色产业体系初步建立。截至 2020 年底，全市户籍人口 520.78 万人，全市常住总人口 458.26 万人，其中，城镇人口 216.19 万人，常住人口城镇化率 47.18%，过去 10 年年均增加 1.10 个百分点。全市实现地区生产总值 1671.87 亿元，三次产业比例为 15.60: 28.60: 55.80，初步形成生态文化旅游、现代商贸物流、电子信息、医养健康（中药材）、农产品加工、桥隧装备制造等六大特色优势产业链。

资源保护持续增强，环境治理成效显著。落实最严格的耕地保护制度，“十三五”期间全市新开垦耕地 9.97 万亩，完成旱地改水田面积 0.83 万亩，新建高标准农田面积 81.87 万亩，实现了耕地占补数量和质量双平衡。大力开展国土绿化工作，2020 年全市林地面积、活立木蓄积量和森林覆盖率较 2015 年分别增长 0.36%、17.25% 和 0.17%。实施蓝天、碧水、净土保卫战，怀化中心城区及各县市区空气质量六项指标均达到国家二级标准，全市 41 个地表水考核断面、15 个城市集中式饮用水源地水质全部达到 II 类以上，年度达标率 100%。积极推进矿业绿色转型发展，“十三五”期间，全市实施矿山生态修复面

积 533.02 公顷，建成绿色矿山 26 家，其中纳入国家级绿色矿山的 2 家。

国土开发格局初见雏形，城市建设稳步推进。近年以包茂高速、G209、S228、焦柳铁路等区域交通干道为主的城镇发展轴基本形成，“一主两副”市域城镇结构初见雏形，鹤中一体化发展趋势加快，逐步成为市域增长极核。构建形成“米”字型铁路网、“井”字型高速公路网、“永”字型水运网、多向航空网和“网状”普通公路网“六位一体”的综合交通格局，对内大循环、对外大开放的综合交通网络基本形成。实现了从发展方式粗放到注重绿色发展的历史跨越，荣获国家级生态示范区、全国十佳生态文明城市、全国水质较好的 30 座城市，成功创建国家环境空气质量二级标准城市。

第二节 问题与风险

水土流失治理面积较大，石漠化问题较为突出。全市涉及轻度以上的水土流失治理面积约 3960 平方千米，其中，通道县、靖州县划入湘资沅上游国家级水土流失重点预防区，溆浦县、辰溪县、中方县和麻阳县划入湘资沅中游国家级水土流失重点治理区，沅陵县、芷江县、鹤城区、洪江市、会同县划入湘西南天雷山—雪峰山省级水土流失重点预防区。涉及石漠化治理的县主要为沅陵县、辰

溪县、麻阳县、通道县、靖州县等五县，面积约 2400 平方千米。

耕地后备资源开发难度大，耕地保护面临压力。怀化市 70%以上的耕地开发来源于林地，耕地后备资源与林地保护存在较大冲突。受地形地势影响，部分耕地布局分散，位置偏远，耕地质量等别不高，新开垦的耕地受地形、土壤等因素影响质量一般低于平均等级。

水资源综合利用不足，供水安全保障亟待提升。现状水利工程以中小型为主，设施老化、调蓄能力有限，灌溉供水保障程度低，难以支撑怀化市经济社会高质量发展要求。全市水源工程缺乏，怀化市中心城区、12 个县（市、区）及重要集镇供水均为单一水源（河流），无应急备用水源，极易受到极端灾害天气和各类突发污染事件的威胁，亟需完善城乡供水安全保障体系。

江河调蓄设施不足，市域防洪安全亟待提升。怀化河流主要为沅江及其 6 条支流，各河流上的洪水控制性枢纽极少，仅能对小型洪水进行调节，排涝能力不足，遇大洪水几乎无调蓄能力。全市只有沅江托口电站、溇水蟒塘溪电站等少部分水利工程有洪水调蓄功能，其余水利工程大多未设洪水调蓄库容。目前全市城镇防洪体系很不健全，城镇区域排涝工程设计标准偏低，大江大河防洪工程有待提升，城市内涝防治体系亟需强化。

中心城区能级不足，建设规模和品质亟待提升。截止2020年底，怀化中心城区所在的鹤城区常住人口占全市常住人口的比重仅为15.6%。由于缺少规模化的产业支撑，怀化市城市首位度偏低，城市建设规模不大，人口吸引力不足，中心城区宜居水平不高，文体、养老设施和公园绿地短板明显，满足市民美好生活需要的民生设施基础薄弱，难以带动全市的城镇化进程。

第三节 机遇与挑战

融入西部陆海新通道建设的内陆开放高地。怀化地处湘、鄂、渝、黔、桂五省边区中心，是我国西南地区重要的交通物流枢纽，也是国家确定的西部陆海新通道东线的重要节点城市。湖南省已明确将怀化打造成湖南融入共建“一带一路”的重要门户，怀化可充分借力国家西部陆海新通道建设，全面嵌入国家新一轮内陆开放大格局。发挥链接“六向拓展”国内国际的大通道优势，加强与大通道沿线地区及东盟国家的经贸合作，加快商贸服务型国家物流枢纽承载城市、国家骨干冷链物流基地建设，着力打造湖南省面向东盟国家、对接RCEP的战略节点。

引领五省边区生态文明建设的国家示范区。发挥怀化作为五省边区重要生态文明试验区的作用，持续擦亮怀化生态底色，充分释放国家重点生态功能区、长江经济带和

湖南西部生态屏障的生态优势效应，积极推进国家生态文明建设示范市和两山理念创新实践基地建设。

带动武陵山片区高质量发展的区域中心。得益于特殊的交通区位优势，怀化市具备打造成为五省边区中心城市的条件，区域潜在服务人口约 1500 万，辐射周边 40 多个县（市）。提升怀化国土的区域开放格局和区域服务能力，促进怀化产业新动能培育，实现怀化两山价值转化优势，力争在区域开放型现代产业集群、千里沅江生态文化旅游黄金走廊、大湘西人文魅力和文化自信展示地、山区生态型城乡统筹发展格局和现代化山水宜居品质城市等方面取得突破性进展，在武陵山片区城市发展中形成高质量区域协同、高质量绿色产业、高质量城乡融合、高质量城市建设和高质量乡村振兴等方面的系统示范。

区域竞合进一步加剧的挑战。大数据分析显示，从人流联系密度、高铁联系频次、产业联系强度等指标看，怀化市与长株潭都市圈、成渝地区双城经济圈等区域的联动不足，对周边邻接地区的辐射带动较弱，同时还面临着来自邵阳、铜仁等周边地市的竞争压力，亟需增强中心城市的吸引力和服务区域的要素支配能力，破解区域边缘化的挑战。

人口可持续发展的挑战。2014 年以来怀化户籍人口和常住人口持续下降，目前全市净流出人口约 70 万，主

要流向长株潭地区和粤港澳大湾区。60 岁以上老龄人口占比 21.08%（高于湖南省平均 19.88%），在湖南 14 个市（州）中排名第 5。怀化每 10 万人有 7980 位大专及以上学历受教育者，在湖南 14 个市（州）中排名第 11。高中及以上学历受教育者占怀化常住总人口的比重为 21.80%，低于湖南省平均水平（30%）。在怀化市人口吸纳能力下降的同时，面临着人口老龄化、优质劳动力和中高端人才不足的巨大挑战，亟需提升城乡整体的发展水平和吸引力。

两山转换通道不畅导致资源优势不显的挑战。怀化属全国九大生态良好地区之一，是湖南省林业第一大城市。有中药材 1900 多个品种，蕴藏量居全省第一，茯苓和天麻产量连续多年居全国第一。生态、物产、水能、历史文化等资源都极为丰富，如不能借力优势资源发展生态智造、绿色农业、康养文旅等优势产业集群，形成区域比较优势，将失去新的发展机遇期。

第二章 指导思想与目标战略

第一节 指导思想

高举习近平新时代中国特色社会主义思想的伟大旗帜，全面贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于湖南工作的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，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，全面锚定“三高四新”美好蓝图，深入实施“五新四城”战略，以高水平保护、高质量发展、高品质生活、高效能治理为导向，构建“多规合一”的国土空间治理体系，统筹各类资源与要素配置，打造生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀、可持续发展的国土空间格局，形成人与自然和谐共生的现代化新怀化。

第二节 城市性质与愿景

优化城市性质定位。落实国家和湖南省对怀化的区域发展要求，确定怀化城市性质为西部陆海新通道节点城市，湖南融入共建“一带一路”的重要门户，湘、鄂、渝、黔、桂五省边区中心城市。

落实“五新四城”战略愿景。全力建设国内一流国际

陆港，着力打造内陆地区改革开放新高地；突出发展特色优势产业，着力建设现代化产业新体系；坚持生态优先绿色发展，着力推动发展方式新转型；加快鹤中一体化进程，着力构建经济增长新引擎；全面推进乡村振兴，着力绘就山乡巨变新画卷；奋力将怀化建设成中西部地区具有重要区域影响力的国际陆港之城、生态绿色之城、创新创业之城、宜居智慧之城。

——**规划近期目标。**到 2025 年，“五新四城”战略目标取得重大进展。国家西南地区综合交通枢纽作用进一步巩固，基本建成国际陆港导向的产业物流体系，与东盟国家的经贸关系紧密化；鹤中一体化取得实质性进展，中心城区“双百”工程建设取得新突破。生态文明建设和高质量发展取得明显成效，成功创建国家生态文明建设示范市，城乡协调发展能力显著提升，生态、农业、城镇空间格局持续优化。

——**规划远期目标。**到 2035 年，基本实现“五新四城”战略目标。成为国家内陆开放的重要节点和窗口之一，实现与成渝地区双城经济圈、北部湾经济区、粤港澳大湾区、东盟国家等战略区域的深层次产业经济联系。生态文明建设和高质量发展取得更大成效，鹤中一体化全面完成，进入西南地区重要创新型城市行列，建成现代化经济体系，经济总量和人均地区生产总值迈上新的大台阶，

与国家同步基本实现社会主义现代化。国土空间治理体系和治理能力现代化水平全面提升，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，富有竞争力和可持续发展的国土空间开发保护格局。

——**规划远景目标**。到 2050 年，建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化新怀化。在国家层面的内陆开放型重要节点城市地位显著提升，在五省边区的吸引力、创造力、竞争力达到一流水平，形成更绿色安全、更创新高效、更开放协调、更品质宜居的怀化国土空间发展蓝图，成为人与自然和谐共生的高质量发展典范地区。

第三节 国土空间发展战略

区域大协作战略。加快打通怀化至东盟国际物流通道，加强与长株潭都市圈、北部湾经济区、成渝地区双城经济圈、长三角经济区的区域大合作，带动本区域融入全球产业链、价值链、创新链分工体系。扩大与粤港澳大湾区、长三角经济区等区域的产业承接协同，联动湘西土家族苗族自治州、张家界市、常德市、益阳市、娄底市、邵阳市、黔东南苗族侗族自治州、铜仁市等毗邻十市，推动五省边区高质量协同发展。

全域大花园战略。全面提升武陵山、雪峰山和沅江流域的生态系统性和整体性，依托沅江、溇水、酉水、辰

水、巫水、溆水、渠水等大型山水生态廊道，驱动打造富有怀化特色的“山水画+田园景+花园城+风情镇+美丽乡村”全域大花园格局，推动生态绿色导向的城乡高品质发展。

城乡大融合战略。统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村振兴发展，加快鹤中一体化进程，做大做强做优中心城区，形成市域工业化和城镇化的主引擎，进一步驱动鹤中洪芷城镇群建设。加速县域中心城市的扩容提质和精品打造，提升县域副中心城镇（重点镇）的集聚能力。积极谋划乡村振兴示范带，实现新型城镇化和乡村振兴双驱动下的城乡大融合和国土空间优化。

美丽新经济战略。走“大交通+大物流+新贸易+新制造”以及“大生态+好风景+新产业+新人居”的美丽新经济创新发展之路，积极构建山区丘陵型现代精品农业产业带、河谷城镇联动型创新智造产业带，山水生态型康养旅游带等美丽新经济产业带，打造依托绿水青山资源的生态经济空间体系。

文旅新高地战略。依托两山价值转化空间，推动“文化+”魅力国土场景营建，打造沅江—雪峰山大生态文化旅游圈，构建怀化“中华古文明发源地（高庙文化）、怀化五溪文化生态保护区、长征国家文化公园重要组成部分、世界杂交水稻文化发源地”的魅力国土空间架构。通

过全域化的人文复兴和文旅赋能，以全省占优的历史文化名城名镇名村、传统村落、生态旅游区、特色小镇、乡村景区等为依托，促进特色文旅资源活化利用，提升国土发展质量，加快国土空间的提质增效和内涵式发展。

幸福新家园战略。坚持以人民为中心，聚焦老人和儿童友好型城乡人居环境打造，合理布局教育、医疗、文体、养老、公园绿地等便民服务设施，形成主客共享、等级合理、均衡覆盖、城乡统筹的公服配套设施体系。以智慧城市、海绵城市、韧性城市等先进理念为指导，构建体系完善、品质过硬、合理覆盖的市政基础设施体系，打造一批彰显怀化山水特色的现代化活力宜居城市。

第三章 以“三区三线”为基础， 构建国土空间新格局

第一节 统筹划定三条控制线

优先划定耕地和永久基本农田保护线。全市划定耕地保有量 423.93 万亩，占全市国土面积 10.25%；划定永久基本农田保护面积 376.15 万亩，占全市国土面积 9.09%。主要集中在溆浦县、沅陵县、芷江县、辰溪县、洪江市、会同县，其他县市分布相对分散。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，以及生态极敏感脆弱区域划入生态保护红线。全市划定生态保护红线面积为 7093.96 平方千米，占市域总面积的 25.73%。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，严格落实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。

合理划定城镇开发边界。全市共划定城镇开发边界354.73 平方千米，占市域总面积的 1.28%。城镇开发边界一经划定，原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政区划调整等确需调整的，依法依规按程序进行。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。

第二节 细化主体功能分区

落实省级主体功能分区，全市划分 1 个国家级农产品主产区、9 个国家级重点生态功能区、2 个省级城市化地区，叠加 6 个历史文化资源富集区。

农产品主产区。农产品主产区为保障国家粮食安全和重要农产品供给，推进乡村振兴战略、现代化农业建设的重点区域。国家级农产品主产区为溆浦县。

重点生态功能区。重点生态功能区为保障国家和区域生态安全、维护生态系统服务功能、推进山水林田湖草沙

系统治理、保持并提高生态产品供给能力的重要区域。国家级重点生态功能区为辰溪县、沅陵县、新晃县、会同县、靖州县、通道县、芷江县、洪江市（含洪江管理区）、麻阳县。

城市化地区。城市化地区为开发强度相对较高，工业化、城镇化较发达地区，作为全市发展主引擎，重点增强经济人口承载力。省级城市化地区为鹤城区和中方县。

历史文化资源富集区。历史文化资源富集区包括沅陵县、溆浦县、芷江县、通道县、洪江市、新晃县，依托人文和自然景观资源适度拓展文化旅游功能适当放宽旅游用地指标。

第三节 构建开发保护总体格局

基于三线划定和主体功能分区要求，规划形成“一江六水三屏、一核两带三区”的市域开发保护总体格局。

构建“一江六水三屏”的全域高水平保护格局。以沅江生态功能带为主体，联合打造澧水、巫水、渠水、辰水、溆水和酉水等六条生态廊道，筑牢市域西北部武陵山、市域东部雪峰山及市域南部山群三大山体生态安全屏障，丰富自然保护区、森林公园、风景名胜区、湿地公园、大型水库等多个生态魅力功能节点。

构建“一核两带三区”的全域高质量发展格局。推动

鹤中一体的区域经济增长极统筹发展，优化产业布局，重点发展国际商贸物流、电子信息、生物医药、新材料（精细化工）、先进装备制造、现代服务业等，打造承接产业转移核心示范区，实现怀化区域中心城市功能的扩容提质，成为市域高质量跨越转型和城乡现代化发展的核心引擎；打造南北向张吉怀一包茂通道经济发展带和东西向沿沪昆通道经济发展带，形成两大对外开放和区域融合的发展主轴，全面提升怀化的多层次复合化区域联动能力；加强全域国土的片区分工协同，构筑北部沅辰溆生态保护和特色产业发展区、南部洪会靖通生态文化旅游先导区、西部芷麻新湘黔渝经济合作示范区的市域协同新发展格局。

第四节 统筹区域协同发展

打造国际陆港，全面融入西部陆海新通道。落实国家《西部陆海新通道总体规划》和湖南省《关于深度推进“一带一路”支持怀化国际陆港建设实施方案》的相关要求，强加市域联动，统筹布局怀化国际陆港，构建六条对外开放主通道，重点强化怀化至北部湾港、怀化至磨憨、怀化至广州港等南向对外开放主通道，突出打造湖南省乃至中西部地区面向东盟的货运集结中心功能，加快完善口岸服务、货物集散、多式联运、智慧物流、冷链物流、保税物流等功能，通过畅通道、强枢纽、建平台、兴贸易、

聚产业，打造湖南省深度对接《区域全面经济伙伴关系协定》和东盟国家的战略平台，成为“东盟资源+长株潭先进制造业+RCEP 市场”的东引西拓桥梁，建成中西部地区一流的国际陆港城市，与强省会战略协同联动，加快构建湖南省全方位对外开放新格局。

对接两区两圈一群，实现区域协同发展。对接粤港澳大湾区，加快建设大西南地区对接粤港澳的水果集散基地和商贸物流中心，大力承接粤港澳智能家电、电子元器件、新材料、汽车零配件等产业转移。对接北部湾经济区，加强与防城港、北海、桂林等城市的深入合作，共建“怀化—北部湾—东盟”铁海联运物流大通道，构建“桂林—怀化—凤凰—张家界”的世界级文化旅游带。对接成渝地区双城经济圈，衔接成渝地区电子信息产业，推动怀化与成渝地区的陆海新通道建设合作。对接长株潭都市圈，加强产学研协同，建设大湘西科创中心，积极融入中国（湖南）自由贸易试验区，共建沪昆—中老铁路国际贸易走廊。对接长三角城市群，积极引入长三角的商品贸易、互联网经济、绿色环保、生态康养等产业资源，承接长三角产业转移、科技成果转化投产、先进制造业服务配套，积极探索与长三角的碳汇交易机制。

立足五省边区，创新引领周边十市合作共荣。共建两廊四区，依托沪昆经济发展带和怀邵衡经济发展带构建东

西协同发展走廊，依托西部陆海新通道东线发展带和张吉怀桂黄金旅游带构建南北协同发展走廊，与湘西土家族苗族自治州、铜仁市合作共建湘黔渝经济合作示范区，与黔东南苗族侗族自治州、桂林市合作共建湘黔贵侗苗少数民族文化合作区，与邵阳市、娄底市、益阳市合作共建大雪峰山生态旅游区，与湘西土家族苗族自治州、张家界市合作共建“张吉怀”国际生态文旅示范区。共保两山一水，与邵阳市、娄底市协同共保雪峰山生态功能区，与铜仁市、湘西土家族苗族自治州、张家界市协同共保武陵山区生物多样性与水土保持生态功能区，成为长江流域重要水源涵养区和生态屏障，与周边相邻地市合作推进沅水中上游地区的生态共保，共创“沅江源生态共同体”品牌。

第四章 市域农业空间和乡村振兴

第一节 推进耕地资源保护与粮食安全保障

严守耕地保护红线。将耕地保有量和永久基本农田保护目标足额带位置逐级分解下达，逐级签订耕地保护和粮食安全责任书，落实党政同责要求，压实各级党委、政府耕地保护和保障粮食安全政治责任。

稳妥有序补齐耕地保护责任缺口。规划期间，根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，合理确定恢复耕地计划安排，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，特别是永久基本农田。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、占优补优、占水田补水田”原则划定耕地后备资源，通过有序安排土地整治、高标准农田建设、旱地改造水田、耕地后备资源开发等工程措施补充可以长期稳定利用的耕地，落实补充耕地任务。

实施耕地进出平衡。严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地。统筹耕地保护与生态建设，基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地、园地、林

地、草地的优先序，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。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。

推进耕地质量提升建设。以粮食生产功能区和油菜籽生产保护区为重点，建设适宜全程机械化作业的高标准农田，加大土壤改良力度，提高土壤肥力，积极开展建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用，剥离的表土优先用于新增耕地、劣质地或其他耕地的土壤改良、被污染耕地的质量提升、高标准农田建设等。逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。

合理划定永久基本农田储备区。建立健全永久基本农田储备区制度，在永久基本农田之外的优质耕地中，划定永久基本农田储备区并上图入库。土地整理复垦开发和新建的高标准农田增加的优质耕地应当优先划入永久基本农田储备区。储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并根据补划和土地综合整治、农田整治、高标准农田建设和土地复垦等新增加耕地情况，结合年度国土变更调查对永久基本农田储备区进行补充更新。

第二节 优化农业生产空间布局

以国省级“现代农业产业园、特色农产品优势区和产业集群基地、农业产业强镇”等重点农业产业化平台为抓手，大力发展丘陵山地生态精细农业，构建“一心三区三带”的农业生产格局，建设成为全国知名绿色优质农产品供应基地和农业品牌示范区。

现代农业集聚核心。范围包括鹤城区、中方县、洪江市、芷江县。以怀化国家农业科技园区为核心，推进现代种业创新发展，加快特色中药材、现代都市蔬菜种植基地建设，推动丘陵山地精细农业示范发展。

北部山地生态特色农业发展区。范围包括沅陵县、辰溪县和溆浦县。以沅陵省级现代农业产业园和溆浦县现代农业产业园为龙头，加快推进集中连片高标准高中档优质稻基

地建设，重点发展绿茶和柑桔产业，提高碣滩茶、湘西柑桔等特色农产品品牌知名度。

湘黔湘渝农贸合作高质量发展示范区。范围包括新晃县、麻阳县。加快建设山地精细农业优质农副产品供应基地，重点做强麻阳冰糖橙、新晃牛肉等特色农产品，加大与贵州、重庆等地农产品加工和交易协作。

南部智慧型农文旅融合发展区。范围包括会同县、靖州县和通道县。加快建设靖州国家现代农业产业园和通道省级农业科技园区，重点发展会同魔芋、靖州杨梅、靖州茯苓、通道黑老虎等特色农产品，推进农业与旅游、文化、生态、康养、科普等产业融合发展。

雪峰山现代种业发展带。范围主要包括雪峰山地区，以杂交水稻制种为核心，建设全国知名的优质杂交稻制种基地，探索向水果、蔬菜、中药材、畜禽等种养殖种业拓展，打造湖南最具影响力的现代种业发展带。

千里沅江生态农业产业带。以沅水及其支流为轴线，重点发展优质水果、绿色粮油、中药材、茶叶、生态水产等特色生态农业，因地制宜发展休闲渔业及休闲旅游业。

怀黔现代农业特色产业带。依托沪昆高铁、沪昆高速、湘黔铁路等主要交通廊道，对接粤港澳大湾区，加快生态精细农业发展，建设生态绿色农产品转移核心示范区，打造大湘西农产品仓储保鲜冷链物流示范区和大西南

地区冷链物流集散基地。

第三节 推动宜居宜业和美乡村建设

县镇村联动整体推进乡村振兴。重点抓好沅陵县、溆浦县、麻阳县、通道县 4 个省级乡村振兴重点帮扶县、278 个省级乡村振兴重点帮扶村和省级示范创建县芷江县、15 个省级乡村振兴示范创建乡镇、212 个省级示范创建村的建设，整体推进鹤城区、中方县、辰溪县、新晃县、洪江市、洪江管理区、会同县、靖州县乡村振兴工作。

分类引导市域乡村合理布局。按照城郊融合、集聚提升、特色保护、农业发展和生态保护五种类型优化县域村庄分类布局，推进村庄规划编制。其中，城郊融合类加快城郊产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，保留乡村田园风貌和生态特点；集聚提升类大力发展三产融合的农业型、工贸型或休闲服务型农业产业，引导人口向中心村集聚，完善乡村公共服务设施；特色保护类以“严格保护、永续利用”为原则，在严格保护历史文化特色资源基础上，适当发展文化旅游产业；农业发展类优先保障粮食供给安全，推进农业现代化建设进程；生态保护类优先保护重要生态功能，保障区域生态安全。

扎实推进乡村产业振兴发展。深入实施“六大强农”行动，重点扶持以种业、水果、中药材、油茶、竹木为主

导的特色优势农业产业发展，积极发展乡村旅游，以产业发展带动农民增收。持续推进高产油茶种植基地扩面提质，打造“湘桂黔鄂渝五省边区现代油茶产业集群示范区”。积极谋划推进怀化市竹木加工产业园建设，做大速生丰产用材林、珍稀树种用材林、优质高效楠竹三大产业基地，做强林纸、林板、家具三大竹木加工产业，做优全竹开发、林业碳汇、生物质能源（材料）三大新业态，推动竹木产业转型升级。

打造新时代美丽山乡新风貌。坚持乡村绿色生态发展，按照规划引领布局美、融合发展产业美、综合整治环境美、宜居宜游生态美、健康文明风尚美的“五美”要求，深入推进农村人居环境整治，修复保护农村生态环境，融合防空疏散地域要素资源，打造一批山乡风味浓厚、充满发展活力的田园风光型、文化特色型、旅游休闲型、产业发展型和美乡村示范典型，打造望得见青山、看得见绿水、记得住乡愁的五溪山乡新风貌。

优化村庄用地规模指标使用。根据现代农业和农村产业融合等发展需要，新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。乡镇国土空间规划和村庄规划可预留不超过5%的建设用地机动规模指标，暂不明确规划用地性质和具体用地范围，机动用于农村一二三产业融合发展等项目。村庄整治、废

旧宅基地腾退等结余的建设用地指标优先保障农民建房、产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地。

深化农村土地制度改革。促进农村集体经营性建设用地入市与土地流转相结合，开展土地综合整治、工矿废弃地复垦、碎片化建设用地整治，大力盘活农村存量建设用地。明确农村集体经营性建设用地入市政策，加强农村集体经营性建设用地入市与“三变改革”深度融合，建立健全增值收益分配机制，创新农户参与利益联结机制。创新完善宅基地使用权放活机制，鼓励各县市区因地制宜选择盘活利用模式，利用闲置宅基地发展乡村产业新业态，为促进农业产业三产融合提供土地要素保障。

第四节 实施全域土地综合整治

有序开展农用地整理。统筹推进土地整理、高标准农田建设、耕地质量提升、耕地后备资源开发等，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，完善农田基础设施条件，提高耕地质量和连片度，优化耕地和永久基本农田布局。重点实施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。规划期间，加快推进实施全域综合整治试点工作，重点推进沅陵县官庄镇全域土地综合整治试点工作，积极申报其他符合条件的乡镇开展全域土地综合整治工作。

推进建设用地整治。有序开展废弃农村宅基地、工矿废弃地、零星散乱的农村建设用地等低效闲置建设用地整理复垦，以“空心村”和“危旧房”整治改造为重点，以城乡建设用地增减挂钩为平台，有序规范推进农村建设用地整理，优化农村建设用地结构与布局，提升建设用地效益和集约化水平，腾退的建设用地优先保障农民建房、产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地。积极开展废弃工矿及低效闲置土地整治；通过拆迁土地储备，切实提高城镇土地供应能力，拓展城镇发展空间，促进土地节约集约利用，提升土地价值，推动城乡健康发展。

推动人居环境提质。统筹推进人居环境综合治理，因地制宜推进农房整治、农村改厕、生活垃圾处理、污水处理和农业面源污染治理，提升乡容村貌。保护和恢复乡村生态功能，加强乡村文化景观保护，保护乡村风貌、民族风情和地域文化特色，保护有历史文化价值的传统村落及少数民族特色村寨。全面提升自然和人文景观功能，促进美丽乡村建设。重点推进旧城区、旧厂区、旧街区、棚户

区改造，拓展城乡发展空间，促进土地节约集约利用，提升土地价值，改善城镇人居环境。

第五章 市域生态空间和生态保护

第一节 优化生态空间保护格局

强化一江六水生态廊道功能。严格保护沅江生态流域功能带，构筑全市水生态安全格局主骨架，重点完善沅水特有鱼类国家级水产种质资源保护区、重要饮用水水源地、湿地保护区等保护机制，开展重要水功能区入河排污口综合整治，控制农村面源污染，推进沅水流域水资源监控体系建设。严格保护由澧水、巫水、渠水、辰水、溆水和酉水组成的沅水流域次生态廊道网络，落实水环境治理、水生态保护与修复和水土流失治理，建设连续完整、生态稳定、景观优美、功能完备的水生态廊道系统。

提升三大山体森林屏障能力。严格保护以雪峰山脉为主体的东部生态屏障区（溆浦县、洪江市和洪江管理区）、以武陵山脉为主体的西北部生态屏障区（麻阳县、辰溪县和沅陵县）、以万佛山为主体的南部生态屏障区（会同县、靖州县、通道县）。加大天然林和生态公益林保护力度，保护自然生态走廊和野生动物栖息地，维护生物多样性、保护珍稀动植物物种，通过实施增绿扩量、森林质量精准提升，提升水源涵养功能，维护生物多样性。调控市域径流、风流和大气循环，固定碳排放，阻隔城乡生活、工农业生产等污染物扩散。

第二节 构建自然保护地体系

建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的“5+38”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。

明晰自然保护地管控规则。核心保护区原则上禁止人为活动，满足国家特殊战略需要的活动除外，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，在符合自然保护地相关法律法规和部门规则要求前提下，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。

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。按照国家批复的整合优化方案，加强自然保护地管理和建设，有效保护湿地、森林、草原等自然生态系统原真性及多样性，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、应急救援、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、森林古道等保护力度，引导核心保护区内原住民实施有序搬迁。

第三节 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，加强国家重点保护物种、珍稀野生动植物及栖息地生境保护管理，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，重点加强雪峰山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。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，完善生物资源迁地保存繁育体系。

统筹开展生态廊道建设。对武陵、雪峰山脉、沅江干流及其各支流两侧水岸线至第一层山脊线或平地 2 千米之内可建区域，国省县乡道、高速公路、普通铁路、高速高铁两侧至第一层山脊线或平地 1 千米范围，以及具有重要生态功能、对生态系统完整性和生物多样性保护具有重要影响的区域，实施增绿扩量、森林质量精准提升、受损弃

置地生态修复、小微湿地生态保护恢复、廊道沿线城镇村庄绿化美化等大尺度建设。构建以武陵山—雪峰山、一江六水、骨干交通网防护绿带为主体的生态廊道系统和生物多样性保护网络体系，为动物自由迁徙、植物扬花传粉和生物能量交换提供保障。生态廊道建设不得违规占用耕地。

保障生物多样性保护重点工程。重点抓好环城生态圈、生态公益林、天然防护林、退耕还林、国家储备林、森林抚育等生态工程项目的建设。做好自然保护区、风景名胜區、森林公园、湿地公园、城市公园、种质资源保护区的提质改造工作。以主要河流、公路、铁路等沿线为辅开辟带状绿地，将国土绿化与城镇村绿地系统紧密联系，逐步形成多层次、多类型、“点、线、面”相结合的市域绿地系统布局结构，为市域生物多样性保护建立良好的载体，全力提升森林生态水平。

加强水产种质资源保护区管控。强化沅水特有鱼类国家级水产种质资源保护区、沅水辰溪段鮠类黄颡鱼国家级水产种质资源保护区等 2 个国家级水产种质资源保护区和渠水靖州段埋头鲤省级水产种质资源保护区管控。水产种质资源保护区禁止新建排污口、禁止围湖造田；保护区涉水工程建设应符合《水产种质资源保护区管理暂行办法》《长江水生生物保护管理规定》的要求。

第四节 提升生态系统碳汇功能

加强林地资源保护。进一步优化林业用地空间开发保护布局，落实禁伐减伐等相关管理措施，有序安排年度造林绿化任务，并落实到国土空间规划“一张图”。实施封山育林，利用森林的自然修复，进一步扩大森林覆盖面，推动全市森林生态系统功能整体性提升。实施林地进出（占补）平衡，规划至 2035 年，全市林地保有量、森林保有量和森林覆盖率依据上级下达任务确定。

夯实林地碳汇基础。严格管控天然林和公益林占用，重点保护湖南中坡国家级森林公园、湖南沅陵国家级森林公园、湖南靖州国家级森林公园、湖南洪江雪峰山国家级森林公园、湖南洪江嵩云山国家级森林公园、湖南穿岩山国家级森林公园等 20 个森林公园林地数量及质量。推进国土绿化行动，实施森林质量精准提升，营造大面积碳汇林，开展低效林改造、林木蓄积量提升等工程，提高天然林生态碳汇功能。

提升湿地固碳能力。实施湿地分级分类管理，重点保护与恢复重要湿地生态系统服务功能，提升湖南五强溪国家级湿地公园、湖南麻阳锦江国家级湿地公园等湿地公园的固碳能力，开展小微湿地保护与建设，对市域内“江河水库”的内陆滩涂用地进行湿地保护与建设。健全湿地保护管理机构和管理制度，完善湿地保护体系，加强湿地保

护。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。规划至 2035 年，全市湿地保护率依据上级下达任务确定。

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 强化河湖水域及岸线保护

重要河湖岸线功能分区情况及管控要求。落实沅江干流怀化段及澧水、酉水、辰水、渠水、巫水、溆水等重要河流岸线分区划定要求，严格岸线分区用途管控。岸线保护区、保留区以保护为主，严格落实相关法规政策及专项规划提出保护和项目准入要求。控制利用区、开发利用区坚持适度开发，严格管控开发利用强度和方式，强化岸线保护和节约集约利用。

江河湖库管理范围划定情况及管控要求。全市共划定沅江及其支流等 195 条河流管理范围，划定托口电站水

库、五强溪电站水库和大洑潭电站水库等 10 座大（一）型水库管理范围，划定白石滩水库、朝阳水库和高滩电站水库等 48 座中型水库管理范围，划定 197 座小（一）型水库管理范围，划定 998 座小（二）型水库管理范围，江河湖库管控应符合相关法律法规和部门规章要求。城市建设不得擅自填堵原有河道沟叉，贮水湖塘洼淀和废除原有防洪围堤，城市建设和发展不得占用河道滩涂。

第六节 实施国土空间生态修复

以怀化市生态保护格局为基础，将市域国土空间划分为 4 大类生态保护修复分区。

中北部武陵—雪峰山生物多样性保护与水土保持生态修复区。以提升武陵山和雪峰山区域的生态系统质量和服务功能、保护区域生物多样性、水土流失和石漠化治理、矿山生态修复为重点，划分了武陵—雪峰生物多样性保护和石漠化治理、沅陵县土地综合整治与矿山生态修复、溆水流域矿山生态修复与地质灾害防治重点区域，主要涉及沅陵县、辰溪县、麻阳县、溆浦县、中方县、洪江市，共计 57 个乡镇（街道）。

中部人居环境综合整治与生态修复区。以改善城镇中心及周边相关区域人居环境、提高城镇生态系统服务能力为主，划分了怀化中心城区人居环境提升重点区域，主要

涉及鹤城区，共计 9 个乡镇（街道）。

中西部澧水流域农田生态整治与水生态修复区。以改善农田和水生态环境质量，提升森林生态系统服务功能为重点，划分了芷江农田生态整治与水生态修复、新晃土地综合整治与森林质量提升重点区域，主要涉及芷江县、新晃县，共计 11 个乡镇（街道）。

南部渠水流域水土流失和石漠化治理生态修复区。以水土流失和石漠化治理、矿山生态修复为重点，划分了渠水流域水土流失和石漠化综合治理、渠水流域矿山生态修复重点区域，涉及会同县、靖州县、通道县，共计 22 个乡镇（街道）。

第六章 市域城镇空间和集约发展

第一节 构建新型城镇体系

构建“一核一群双心双轴”城镇空间新格局。“一核”为“鹤（城）一中（方）”区域中心城市；“一群”为鹤中洪芷城镇群；“双心”为北部的沅陵、南部的靖州两个市域副中心城市；“双轴”为鹤中区域中心城市南北向联动通道、靖州、会同、洪江市、洪江管理区、辰溪、沅陵的“张怀广城镇发展轴”以及东西向联动新晃、麻阳、芷江、溆浦的“长怀贵城镇发展轴”。

完善市域五级城镇职能等级体系。即培育“鹤（城）一中（方）”1个市域中心城市，沅陵、靖州2个市域副中心城市；提升麻阳、新晃、芷江、辰溪城区（辰阳—锦滨）、溆浦、会同、洪江市区（黔城—安江）、通道、洪江管理区等9个县域中心城市能级；建设24个重点镇和66个一般镇。其中，洪江市要积极推动双城战略，将安江作为洪江城市功能培育的重要载体统筹规划建设。

第二节 谋划产业空间布局

构建“5+N”现代化产业新体系。全市重点支持发展先进制造、商贸物流、文化旅游、医药大健康、绿色农产品及其加工5大产业。聚焦延链补链强链，推动产业链式

集群发展，打造形成电子信息、新材料、现代机械、新能源及其装备、大健康、种业、绿色食品等“N”条现代产业链。面向国际陆港建设，培育形成以现代物流业为主体，以商贸服务业和加工制造业为两翼的“一体两翼”国际陆港产业支撑体系。

强化市域产业空间分区引导。全市划分四大产业功能片区。其中，中部产业核心引领区重点布局生态文旅、现代商贸物流、医药健康、新材料、电子信息、装备制造等产业；北部特色产业发展区重点发展电子信息、新能源、新材料、农产品精深加工等特色产业；西部湘黔经济协作区深化医药健康、现代商贸物流、绿色食品精深加工、新能源及新能源汽车等领域合作；南部医药健康产业发展区重点发展生态文旅、医药健康和绿色食品产业。

优化完善“2+1+13”园区发展体系。重点支持怀化国际陆港经济开发区和怀化高新技术产业开发区两大核心产业平台做大做强，加快怀化国家农业科技园区提质升级。其中，怀化国际陆港经济开发区应整合怀化铁路西货场、公共保税仓、铁路口岸、跨境商品交易中心、农产品冷链物流园等功能，强化与东盟国家资源产品双向互补，与中国（湖南）自贸区的协同联动发展，布局建设箱包产业园、供销产业园、粮油精深加工产业园、特色轻工产业园、怀化香精香料产业园、武陵山—东盟（怀化）中央厨

房产业园、物流包装产业园、金属加工制造基地等一批配套专业园区。同步推进鹤城区、中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、麻阳县、芷江县、新晃县、洪江市、洪江管理区、会同县、靖州县、通道县等 13 个省级产业园区的转型升级和产业集聚。按照“一主一特”原则，引导各园区主导产业、优势产业和特色产业布局。

加强园区建设用地管控引导。 优先保障鹤中一体化产业大走廊沿线的临港产业和先进制造产业园区建设指标需求，全市产业园区内生产性项目用地不得低于园区规划面积的 60%。根据国家、湖南省自然资源主管部门印发的《工业项目建设用地引导指标》《园区土地集约利用评价指标》《关于服务“五好”园区促进节约集约用地的若干措施》《湖南省省级及以上产业园区综合评价办法》等文件要求对园区用地的开发强度、投资强度、用地绩效等指标进行精准化管控，加大存量用地盘活力度，提高园区土地利用效率。统筹市域城镇建设和产业园区发展，加强产城融合发展，落实“园区功能+人防工程功能”配套模式。

第三节 构建公共服务设施体系和城乡生活圈

全市构建“市—县（区）—乡镇（街道）—行政村（社区）”四级城乡一体化公共服务设施体系，形成多层

次、全覆盖、人性化的基本公共服务网络。全面推动 15 分钟城镇社区生活圈和乡村社区生活圈建设，加大社区综合服务设施配套。

全面提升基础教育。学前三年毛入园率达到 95%，每个乡镇至少拥有 1 所公办中心园。中小学用地布局中生均用地标准、学校占地面积建设指标、班级规模标准严格按照最新版《湖南省建设用地指标》配置。推进普通高中和中等职业教育协调发展，基本实现教育现代化。

推进高等教育发展。延展、完善和提升怀化职教城建设，推动怀化学院提质扩容和湖南医药学院新校区建设。支持建设校企产教融合实训基地，推进产学研一体化；推动创业基地、高校科研平台建设，提升创新驱动发展能力。

全面建成多级公共体育设施。因地制宜布局体育场馆、全民健身中心、多功能运动场、体育公园、健身步道、健身广场、小型足球场等城市体育设施。规划至 2035 年，规划城区人均体育场地面积不得低于 2.30 平方米，新建社区体育设施覆盖率达 100%，行政村农民体育设施覆盖率达 100%。

推进公共文化服务设施标准化、均等化建设。因地制宜布局图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、群艺馆、文化馆（站、室）、青少年宫（活动中心）、工人文化宫（活

动中心)等公益性文化设施为主体,剧场、影剧院等经营性文化设施为补充的多层次、网络型城市公共文化设施中心体系。规划至 2035 年,城区人均公共文化设施用地不低于 0.80 平方米。推进乡镇(街道)综合文化站提质升级,加强村(社区)综合性文化服务中心建设,实现标准化村(社区)综合性文化服务中心全覆盖。

建设省级区域医疗中心,完善医疗卫生服务体系。支持湖南医药学院第一附属医院、怀化市第一人民医院、市第二人民医院、市第四人民医院、市第五人民医院、市中医院改扩建,50%以上县级人民医院达到三级标准。按照国家规定标准推进社区卫生服务中心、服务站和乡镇卫生院等基层医疗机构落地。优化完善市县两级疾病预防控机构布局,各县市区单独设置或依托县级医疗机构设立急救中心。加强乡镇卫生院(社区卫生服务中心)急救能力建设,建立健全全市域急救网络体系。

建设“居家社区机构相协调、医养康养相融合”的养老服务体系。规划至 2035 年,每个县至少建成 1—2 个具备养护结合的特困人员供养服务机构(区域性中心敬老院)，“15 分钟”居家社区养老服务圈基本建成,养老机构护理型床位占比不低于 55%。农村地区形成以乡镇综合性养老机构为中心、农村互助养老设施为网点的养老服务网络。实施一批康养和医养结合重点项目,促进养老服

务与健康、文旅、休闲等行业融合发展。

优化儿童福利服务机构布局和功能。推动市儿童福利院和未成年人救助保护机构优化提质，推动鹤城区、沅陵县、辰溪县、芷江县 3 个儿童福利机构转型为服务农村留守儿童、社会散居孤儿和困境儿童的儿童福利指导中心或未成年人救助保护中心；新建怀化市社会福利院困境儿童关爱基地 1 个，新建未成年人救助保护机构共 4 个。规划至 2035 年，规划儿童福利服务设施 14 个，其中，市儿童福利院 1 个，市县未成年人保护中心 13 个，实现市县级未成年人救助保护机构覆盖率总体达到 100%。

提高助残服务能力。构建居家照护为主、村组帮扶为辅、有条件的地方实行集中照护的贫困残疾人照护服务体系。发展精神卫生社区康复服务，加强民政精神卫生福利机构建设。

优化殡葬服务供给。推行节地生态安葬，引导经营性公墓向绿色生态可持续发展转型，推行互联网+殡葬服务。完成怀化市殡仪馆原址新建，实现全市县级火化殡仪馆、公益性骨灰安放设施和乡镇一级农村公益性墓地等基础设施建设全覆盖。

加强公共安全设施、公安便民服务设施建设。为护航新时代经济社会健康稳定发展，按照公安部最新建设标准、指导意见要求和《湖南警务辅助人员管理条例》，保

障警务辅助人员履职所需场地条件。

第四节 促进建设用地节约集约利用

集约管控城镇建设用地。大力推动城镇存量建设用地的再开发利用，完善增量安排与消化存量的挂钩机制，积极处置批而未供土地和闲置土地。完善政府引导、市场参与的城镇低效用地再开发政策体系，注重推动城市的更新，形成政府和社会关注存量、盘活存量的工作格局，完善产业发展、基础设施、公共服务领域的建设用地使用标准，强化源头控制，全面开展各类开发区和园区的用地普查，积极盘活存量，提高工业土地节约集约利用水平。

推进低效建设用地改造。鼓励有条件的地区开展旧城镇改造，重点做好基础设施落后、人居环境恶劣及与城镇功能定位不符区域的更新改造，疏导不适合在城镇内发展的产业，推进旧城区转型更新；加大工业园区治理整顿力度，引导工业集聚发展，制定合理的产业用地政策，积极发挥用地标准和价格手段的调控作用，淘汰效益低、占地多、污染高的落后产能，提高土地集约利用水平。规划至2025年，单位国内生产总值建设用地使用面积下降不低于16%，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%。

第七章 历史文化保护与城乡风貌

第一节 构建历史文化资源保护体系

明确历史文化保护目标。充分保护各类历史文化资源，挖掘怀化历史文脉空间的独特性，强化对历史文化遗产的整体性、真实性保护，传承空间基因，彰显怀化五溪文化品牌内涵和特色，提升文化活力和人文魅力，加强市域层面的整体保护和系统保护，实施一批重大保护利用工程，将怀化建设成为具有一定国家意义的五溪文化生态保护区和湖南省多元文化对外展示窗口。

建立历史文化保护体系。保护历史城区（历史文化名城和街区）、历史镇村（历史文化名镇、名村和传统村落）和历史古迹（历史建筑、文物保护单位、革命文物和古树名木），保护反映怀化稻作文化、和平文化、红色文化、侗苗文化和商贸文化等特色文化的相关遗产，以及非物质文化遗产。

——**历史文化名城。**保护洪江黔城、芷江、新晃、沅陵 4 个湖南省历史文化名城，重点保护洪江黔城、芷江、新晃、沅陵 4 个历史城区及芷江抗战文化遗产保护区，具体范围和面积以批准的历史文化名城保护规划为准，并纳入国土空间规划体系和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。洪江古商城参照湖南省历史文化名城要求加强

保护。规划期内积极申报 1 个国家历史文化名城。

——**历史文化名镇**。保护麻阳县锦和镇、辰溪县辰阳镇、通道县县溪镇、溆浦县龙潭镇 4 个湖南省历史文化名镇。整体性保护历史文化名镇的空间格局、街巷肌理、传统建筑及其周边自然环境，传承生活文化特色和非物质文化遗产。

——**历史文化名村和传统村落保护**。保护 6 个中国历史文化名村、21 个湖南省历史文化名村、187 个中国传统村落。保护各类历史文化遗产，保护与村庄布局紧密关联的农业文化景观和自然山水环境，延续传统格局形态和空间尺度。保护古树、古桥、古井等特色历史要素，控制建筑体量、风格、高度、色彩。保护乡村生活文化特色和非物质文化遗产。

——**历史文化街区保护**。保护洪江古商城高坡街、老街，新晃侗族自治县姚家巷子、万寿街，芷江侗族自治县黄甲街、伞巷，沅陵县龙兴讲寺、胜利园、马路巷，洪江市南正街、北正街等 11 条湖南省历史文化街区。重点保护街区肌理、空间格局、街巷尺度、保护类建筑等传统环境要素和历史信息，突出历史保护与有机更新的结合，彰显城市丰富的历史文化内涵。

——**历史建筑保护**。严格保护 401 处历史建筑。定期普查具有保护价值的建（构）筑物，制定历史建筑保护名

录，编制历史建筑保护图则。根据历史建筑的历史、科学和艺术价值以及存续年份等情况实行分类保护。

——**文物保护单位保护**。严格保护 23 处全国重点文物保护单位、81 处省级文物保护单位、28 处市级文物保护单位、260 处县级文物保护单位。划定文物保护范围和建设控制地带，明确保护要求和管理责任，严格保护地下（水下）文物埋藏区。

——**革命文物保护**。严格保护革命文物 81 处。加强对革命文物的研究阐释，深入挖掘革命文物的思想内涵和时代价值，推进长征国家文化公园（怀化段）建设，拓展革命文物的展示利用。

——**古树名木保护**。加强古树名木的保护、管理和资源调查，按期开展古树名木普查，对照“一树一档”“一树一策”要求强化古树名木信息动态管理。

——**非物质文化遗产保护**。保护怀化上河阳戏、沅陵辰州傩戏等国家级非物质文化遗产 16 项、溆浦蚕灯舞、通道侗族琵琶歌等省级非物质文化遗产 39 项、市级非物质文化遗产 172 项、县级非物质文化遗产 283 项。

统筹划定历史文化保护线。在划定历史文化名城、名镇、名村保护范围以及历史文化街区保护范围基础上，积极推动文物保护单位、水下文物保护区、地下文物埋藏区、城市紫线等在内的保护范围划定，相关保护范围由行

业主管部门在专项规划中予以划定，定期增补各类历史文化保护对象，及时完善和更新历史文化保护线，并按相关规定进行管控。将历史文化保护线动态纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，严格按照国家和本市相关法律法规进行保护。经文物主管部门核定可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古后出让”制度，在依法完成考古调查、勘探、发掘前，原则上不予收储入库或出让。

第二节 促进历史文化资源活化利用

打造区域性文旅融合新高地。贯彻落实省委省政府《关于加快建设世界旅游目的地的意见》，加强与张家界、梵净山、桂林山水等周边世界级文旅资源的联动发展，讲好“世界杂交水稻发源地”农耕文化故事，打造“大湖之南”农耕文化名片，高起点申报全球重要农业文化遗产，高规格举办国际和平文化节，高质量建好长征国家文化公园（怀化段），高标准创建五溪国家级文化生态保护区，高品质争创国家文化产业和旅游产业融合发展示范区，着力打造展现世界水稻文化、国际和平文化、中国长征文化、五溪文化和五省边区都市休闲文化的区域性文旅融合新高地。

构建市域文旅融合新格局。深入推进文化和旅游深度融合发展，科学谋划千里沅江—雪峰山大生态文化旅游

圈，积极构建“一核一心，四极三轴，多区联动”的文旅融合新格局。

——**一核一心**：着力建设“安江农耕文化旅游区—洪江古商城—黔阳古城”旅游金三角，打造全国一流的文旅体验目的地，全面做响怀化旅游新“能核”。做大做强鹤中一体化文旅消费中心城市，推动鹤城区争创国家文化产业和旅游产业融合发展示范区、国家文化和旅游消费示范城市，中方县建设全国休闲农业与乡村旅游示范县、国家现代农业示范区。

——**四极三轴**：以重大项目建设为抓手，打造溆浦雪峰山山地旅游度假胜地、沅陵中国历史文化遗产展示地、芷江中国红色文化创新示范地、通道侗民俗风情沉浸体验地四大旅游增长极。以水、陆交通干线为纽带，联动打造千里沅江人文风情体验轴、张吉怀桂世界级山水观光精品轴、沪昆高铁都市文旅创新发展轴。

——**多区联动**：打造麻阳石羊哨湖山温泉旅游度假项目、辰溪天鹅湖温泉度假项目、新晃龙溪古镇、会同粟裕故里、靖州飞山等县域旅游增长点，丰富和完善 A 级景区、特色旅游乡村、田园综合体、自驾车营地、风景道及旅游新业态项目，培育旅游产业集聚区，支撑整个市域的全域旅游发展。

统筹全域景区建设布局。规划期内，争创 5A 级旅游

景区 5 个（芷江抗战胜利旅游区、洪江古商城景区、洪江市安江农校杂交水稻纪念园、洪江市黔阳古城景区、通道转兵纪念地），争创 4A 级旅游景区 15 个、提升 4A 级旅游景区 10 个，争创 3A 级旅游景区 30 个、提升 3A 级旅游景区 30 个，规划共创建 3A 级及以上景区 90 个。积极创建雪峰山、万佛山、黄岩、借母溪等一批国家级旅游度假区。打造“雪峰画廊”山水休闲度假精品线路、“古城商道”文化休闲体验精品线路、“沅江水秀”丝路文化旅游体验精品线路、“侗苗风情”民俗文化体验精品线路、“红色记忆”红色文化研学体验等五大精品旅游线路。

创新跨区域文化遗产保护合作机制。建设滇黔湘三省民族大团结大融合进步示范区。深挖长征文化和古苗疆走廊的新时代价值，保护沿线文化景观、商贸格局、特色城乡聚落等历史遗存，突出洪江古商城、新晃龙溪古镇、黔阳古城、沅陵历史文化名城等历史地位，加强文化传承利用，将怀化打造成为国家长征文化和古苗疆走廊的重要展示地。

第三节 明确城乡风貌定位与系统构建

明确市域城乡景观风貌定位。突显怀化“三山环绕、六水汇聚、沅江纵贯、林田共生”的自然山水格局，坚守绿水青山画卷，弘扬五溪文脉底蕴，彰显新时代城乡气

质，全域构建“诗意五溪、山水画境”的景观风貌图景。

构建市域城乡风貌特色分区。规划市域分为四大城乡风貌分区。分别为以鹤城区、中方、洪江、芷江为主形成“鹤中洪芷”创新融合风貌片区；以靖州、通道、会同为主形成“靖通会”侗苗特色风貌片区，保护侗族、苗族等少数民族传统风貌建筑与民族气息，打造苗乡侗寨民俗特色景观风貌。以麻阳、新晃为主形成“麻新”生态休闲风貌片区；以沅陵、辰溪、溆浦为主形成“沅辰溆”历史文化风貌片区，打造具有湘西地域特色的文化风情片区。

第四节 推进镇村风貌整治提升

加强城镇山水景观风貌管控。强化依托“一江六水三屏”的全域山水城镇群落风貌格局。以沅江流域水系为主体，重点打造澧水、巫水、渠水、辰水、溆水、酉水、渠水等六条生态城镇景观廊道，强化城镇的山水景观视廊管控，城镇建筑随地势渐次布局，严格控制建筑高度，保障山体可视性。将山体轮廓线纳入城市空间的整体轮廓中，形成具有特色的天际线。系统整治水系两岸的建构筑物，打开必要的开敞空间，提升两岸风貌品质。

加强城镇人文景观风貌管控。保护和延续历史文化整体空间格局和城市空间尺度，实行分级保护，各类建设活动应在城市肌理、空间格局、体量、高度、色彩等方面与

历史环境相协调。延续已有特色建筑和传统民居风格，彰显地域特征和时代精神。打造富有怀化元素的重要公共空间，提升城市环境品质。注重街道风貌的协调性，提升街巷界面的连续性，统一管控重要景观大道的整体形象和建筑风貌。严格限制重要滨水地区、山前地区新建高层建筑。

展现历史文化型特色乡村风貌。尊重村庄肌理，重点保护高椅古村、荆坪古村、黄溪古村、芋头侗寨、地笋苗寨、乌宿村、坪坦村等传统古村落风貌，挖掘乡村景观中的红色文化景观资源，依托辰溪县张家溜村、荆坪村等历史文化古村落，突出红色文化景观的精神内涵，注重体现特定历史阶段的社会文化和地理特征。

强化村庄建筑风貌管控引导。按现代农业生产和农民生活习惯整改村居，以统一建筑样式、色彩等方式，加强村庄景观风貌管控。原则上保留质量良好的建筑，对部分破损的建筑进行修缮与维护，修缮材料与原建筑材料一致或者相近，改造建筑与所在的整体村庄环境相协调，改造建筑不应改变建筑的整体结构，从建筑的屋顶形式、立面颜色与材质等方面进行协调。对于高度远高于周边的保留建筑，建议将位于重点地段的建筑打造成为村庄的标志物之一。新建建筑应与所在的整体村庄环境相协调，集中新建建筑（新村）应有统一的建筑形式与风格。

第八章 综合交通体系完备

第一节 明确综合交通空间发展战略

积极融入国家“十纵十横”综合运输大通道，构建开放畅达、高效绿色、人本智慧的现代化综合立体交通体系，充分发挥铁路优势，建设商贸服务型国家物流枢纽，打造西部陆海新通道的主节点，打通支撑国际陆港之城的四经八脉，建成全国性综合交通枢纽城市。

第二节 优化综合交通运输网络布局

构建八条对外交通通道。分别为沪昆通道、张吉怀一包茂通道、渝湘粤通道、张沅怀通道、益吉秀通道、靖永郴通道、益怀邵通道、渝铜怀黔通道。沪昆通道东向依次对接邵阳市、娄底市、长株潭，打通通往长三角地区的公铁水联运大通道，西向依次对接黔东南苗族侗族自治州、贵阳市、昆明市，并打通通往东盟国家的铁铁联运大通道。张吉怀一包茂通道北向对接湘西土家族苗族自治州、张家界市，南向对接桂林市、柳州市，北部湾经济区和21世纪海上丝绸之路，打通通往东盟国家—非洲的国际铁海联运大通道。渝湘粤通道东南向对接邵阳市、永州市，打通对接粤港澳大湾区的公铁运输大通道，西向对接铜仁市、成渝地区双城经济圈和丝绸之路经济带，打通通

往乌鲁木齐、欧洲的国际铁路联运大通道。

规划形成“2+4+7”的综合枢纽体系。即怀化南综合客运枢纽、芷江机场综合客运枢纽 2 个区域级综合客运枢纽；怀化站综合客运枢纽、靖州东站枢纽、溆浦南站枢纽、沅陵高铁站枢纽等 4 个市域级客运枢纽；新晃西站枢纽、安江东站枢纽、麻阳西站枢纽、中方汽车客运总站枢纽、洪江站枢纽、会同北站枢纽、通道北站枢纽等 7 个县级客运枢纽。

规划形成市域“1524”铁路网络系统。1 条超高速铁路为沪昆超高速铁路，5 条高速铁路包括沪昆高铁、张吉怀高铁、怀化至桂林铁路、渝湘高铁（益阳至湘西州段）、怀化至永州铁路，2 条快速铁路包括怀邵衡铁路、兴永郴赣铁路，4 条普速铁路包括焦柳铁路、沪昆铁路（湘黔铁路）、渝怀铁路（渝怀铁路复线）、安张衡铁路。规划铁路总里程约 1400 千米，其中高速铁路约 700 千米，普通铁路约 600 千米，快速铁路约 100 千米。规划形成区域（怀化南站、怀化西货场）、市域（怀化站、怀化东站、靖州东站、沅陵高铁站、溆浦南站）、区县（麻阳西站、辰溪站、新晃西站、芷江站、安江东站、中方站、洪江站、会同北站）三级铁路枢纽体系。

积极推动铁路专用线建设。规划建设 16 条铁路专用线，为辰溪湘西南铁路物流园铁水联运港区、会同连山工

业园、怀化国际（东盟）物流园东片区、怀化国际陆港专用线、洪江市石化物流园、洪江市木材港、辰溪湘西南铁路物流园化工矿石港区、通道县牙屯堡货物公铁联运中转站、怀化中方临港产业园、鹤城产业开发区、湖南蓝伯新材料公司、通道县溪货物公铁联运中转站、溆浦低庄硅产业、中方县绿色新型建材产业园、麻阳县万橡新材料公司、新晃大新公铁联运物流园的铁路专用线。规划研究 4 条铁路专用线，为怀化国际陆港商贸服务综合物流枢纽、新晃产业开发区专用线（公铁联运）、靖州县绿之嘉实业有限公司、湖南省湘通物流有限公司的铁路专用线。

加强民用航空体系建设。规划运输机场 1 个，为怀化芷江机场，远期飞行区等级达到 4D 级，年吞吐规模达到 300 万人次；通用机场 13 个，其中，中心通用机场 1 个（辰溪通用机场），非中心通用机场 12 个。

构建“六纵七横两环”高速路网。“六纵”为张家界至官庄、官庄至新化高速，张家界至泸溪、沅陵至辰溪高速，辰溪至洪江至绥宁高速及其连接线，包茂高速，芷江至天柱高速，铜仁至天柱高速；“七横”为怀化沅陵至湘西龙山高速，长沙至吉首高速，辰溪至凤凰高速，芷江至铜仁、怀化至龙潭高速，沪昆高速，洞口至天柱高速，靖州至黎平高速；“两环”为怀化城区绕城环线，由长芷高速和包茂高速等组成；鹤中洪芷城市群环线，由长芷高

速、芷江至天柱高速、芷江—洪江连接线、辰溪—洪江—绥宁高速及连接线等组成。规划高速公路总里程约 1660 千米。

完善国省道干线公路网。规划国道 8 条，为 G319、G354、G320、G356、G242、G209、G241、G536，总里程约 1200 千米。规划省道 23 条，为 S241、S244、S249、S250、S251、S252、S254、S318、S320、S322、S332、S334、S335、S341、S342、S525、S544、S553、S555、S556、S557、S577、S578，总里程约 2200 千米。

积极完善水运交通体系。规划骨干航道（3 干）为沅水（三级航道）、酉水（四级航道）、澧水鹤城至洪江段（四级航道），支线航道（4 支）为淑水（六级航道）、巫水（六级航道）、渠水（六级航道）、辰水（七级航道）。布局形成“1 港 4 区”的港口体系，即市域形成一个怀化港（1 港），包括鹤城、辰溪、洪江、沅陵四大港区，着力推动港口规模化、专业化、集约化发展和集疏运能力提升。积极发展水上旅游精品航线、城市水上休闲游、观光游等航线。

规划布局“一港六区多点”的物流枢纽体系。“一港”为怀化国际陆港；“六区”为城东现代物流产业园、洪江市石化物流园、辰溪湘西南铁路物流园、芷江航空物流园、中方云物流园、怀化国际陆港新晃港公铁联运物流

园（含专用线）；“多点”为沅陵、溆浦、麻阳、会同、靖州、通道等县市区根据产业特色建设相关配套物流园。

优化市域旅游交通组织。规划鹤城区、芷江县两个区域型旅游组织中心，规划溆浦县、洪江市、沅陵县三个市域旅游组织中心，构建“两纵一横一环”的旅游快速交通体系，打造“一江六水”沿线的旅游慢道体系，覆盖市域内生态旅游区、历史文化名城、名镇、名村和中国传统村落等各类景区。

第三节 推进绿色智慧交通建设

推进智慧交通信息平台建设。整合公路、运管、出租、公交、长途运输等相关部门交通信息资源，推进交通领域智慧化、信息化赋能，提高交通设施利用效率，提升交通运输服务品质。统筹整合行业自有和社会各类网络资源，构建交通全要素一张图，交通管理一系统，交通出行一平台，实现交通治理体系和治理能力的现代化。依托云计算、大数据、人工智能等技术构建基于数据中台的互联、智能、开放的综合交通大脑，深化客货运大数据的智能分析应用。加快政务系统整合，加强智能交通平台与省交通运输厅、周边城市及县各级系统的有效对接、协调联动，实现交通领域数字化、图形化、全景化。

构建全覆盖的交通共享服务。完善智慧交通顶层设

计，提升数据信息资源交换共享能力，建设交通基础数据库。构建多元化的出行信息发布平台、全方位的出行信息服务、出行 app 信息共享平台，鼓励行业科技创新，加快构建短信、微博、微信公众号等信息推送服务平台。

推进智慧交通设施体系建设。推进智慧枢纽建设，推进综合客运枢纽智能化升级，鼓励运用 5G、物联网、人工智能等技术运用。确保高速公路通讯网络信号全覆盖，推进公路智能化养护管理应用试点。鼓励货运枢纽物流园区智能化升级，建设快递物流智能收投终端和末端服务平台。加快隐患清零信息化闭环管理、安全生产监管监察等系统建设。加快智慧水运综合监管平台推广应用，实现全市渡口分级视频监控全覆盖。

第九章 支撑体系丰富完善

第一节 强化基础设施空间统筹

统筹协调各领域、各县市区基础设施规划和建设，保障落实市级以上重大基础设施建设。衔接各专项规划技术成果，将相关专项领域空间需求统筹纳入国土空间规划“一张图”。

第二节 建设现代水利基础设施网络

明确水资源利用上限。实施总量强度双控，严格实行区域流域用水总量和强度控制。规划期内全面建成与经济社会发展相适应的用水配置体系，经济结构、产业布局与水资源水环境承载能力相适应，重点领域用水保障能显著提升

优化水资源利用结构。加强节水型机关、节水型学校、节水型医院、节水型小区等的建设。提升农业用水水平，因地制宜推广节水灌溉新技术，提高灌溉水利用系数，减少农田灌溉亩均用水量，农田灌溉亩均用水量降至365立方米/亩；提高工业用水效率，加强企业节水改造，推动高耗水行业节水增效，通过工业节水规划措施，控制工业用水总量。以建立节水型城市为目标，以提高用水效率为核心，采取多种措施，提高工业和生活用水的重复利

用率，推广雨水、再生水等非常规水资源利用，使怀化市水资源得到可持续有效利用。

推进防洪减灾工程建设。结合怀化山区性河流的“陡、急”的特点，遵循“上拦、中滑、下排、外挡”四位一体的治水思路，完善防洪排涝工程体系。以沅江干流及渠水、澧水、巫水、溆水、辰水、酉水 6 条沅江支流为防洪重点单元，以怀化市中心城区和除中心城区以外的 12 个县（市、区）城区作为重点保护对象，构建“一江六水、一心多城”的防洪格局。重点实施堤防保护圈的封闭和达标建设工程，规划新修或扩建大中型水库 24 座、小（一）型水库 41 座，加强水库群联合调度以及水库与堤防、闸坝、蓄滞洪区的联合运用，充分发挥水库拦洪、削峰、错峰作用，保障城市的防洪排涝安全。全面建成有充足韧性和向上弹性的防洪减灾体系。

完善水源工程布局。扩容增效部分已建水源工程，恢复、提升或新增供水能力。加快建设城市供水双（多）水资源配置格局，支持以水质优良的水库作为供水水源。加快完成县级以上城市应急备用水源建设，加快推进怀化市澧水大型灌区工程、溆浦千工坝县城引调水工程等一批重点引调水工程建设，加快推进五化坝水库、罗家坪水库、青草坪水库等一批中型骨干水源工程建设，建设双江口水库、杉木冲水库、黄二水库等一批小型水源工程，完善水

源网点工程布局，保障区域居民生产生活基本用水需求。

加快灌区现代化改造。围绕乡村振兴战略，按照现代农业建设要求，加快推进灌区现代化建设与改造。积极推进溆水大型灌区和黄土溪等 28 座中型灌区的续建与现代化改造工程建设，开展灌区骨干灌排设施提档升级，完善灌溉试验站网和农业灌溉计量设施，逐步实现向现代化灌区转变。新建溆水大型灌区、金麦中型灌区，按照灌排设施配套与水源工程同步、田间工程与骨干工程同步、农艺及生物措施与工程措施同步、管理设施与工程设施同步等现代化新型灌区要求，充分发挥灌区工程整体效益，增强粮食产能和农业综合生产能力，保障粮食安全。

第三节 系统提升市政基础设施建设

供水设施规划。规划至 2035 年，全市水厂日供水能力达到 167.40 万立方米，其中怀化中心城区日供水能力达 50 万立方米，其他地区日供水能力达 117.40 万立方米。规划怀化中心城区、县城的供水管网普及率达到 100%，重点镇达到 95%，一般乡镇达到 80%，城镇公共供水综合合格率达到 100%。坚持平战结合，统筹考虑人防专项规划布局的人防区域水站建设，市域内中心城市及县城规划水厂 26 座，其中现状扩建 17 座，新建 9 座，其他重点镇和一般镇根据实际情况规划建设供水工程。建设

潮泥溪、兰家山、青草坪等 24 个大中型水库和应急备用水源工程，全面提升怀化市域供水安全保障水平。划定县级及以上、千吨万人和千人以上集中式饮用水水源地保护范围，严格限制污染源进入，严控非水源相关的开发和活动，加强土地利用管控，确保水源地周边土地的合理利用和保护。

电力设施规划。坚持平战结合，统筹考虑人防专项规划布局的人防区域水站建设，规划至 2035 年，市域规划 500 千伏变电站 3 座，开关站 1 座，220 千伏变电站 31 座。保留现状 500 千伏楼牌变电站，主变容量 $2\times 750+1000$ 兆伏安，远期扩建至 3×1000 兆伏安；保留现状 500 千伏艳山红开关站；新建怀化南变电站，主变容量为 4×1000 兆伏安；新建怀化北变电站，主变容量为 4×1000 兆伏安。新建 220 千伏鹤城东变、岩下院变、鹤城北变、顺天桥变、洪江变等 12 座变电站，扩容阳塘、湾潭、公坪等 12 座 220 千伏变电站。新建 220 千伏变电站每座用地 2 公顷左右，单台主变容量达到 180 兆伏安以上，不断优化、完善 220 千伏输电线路和网络，提高供电能力和质量。

燃气设施规划。规划至 2035 年，怀化中心城区、各县城气化率达到 100%，其中管道燃气气化率达到 95%，其他乡镇地区气化率达到 70%。建设大湘西天然气管道支

干线“花垣—怀化”段，怀化末站选址于怀化市黄金坳镇败泥冲村北部 209 国道西侧，毗邻建设怀化门站。建设中方、芷江、沅陵、溆浦、洪江、洪江管理区、会同、靖州分输站及新晃、通道末站，通过天然气高压管，形成怀化市域天然气高压输送主干网络。

通信设施规划。规划至 2035 年，移动电话 5G 信号覆盖率达到 100%。广播电视人口覆盖率达到 100%。对现有通信机房按需进行扩容，并兼具固定电话数据中心、移动电话数据中心、宽带业务中心功能，加强 5G 基站建设水平。优化邮政局所布局、增加数量、完善功能，实行较高密度、小规模、贴近社区的网点布局。升级完善现有广电设施，提升广电网络双向服务功能，推进广播电视的数字化、高清化建设，提高广播电视信号的无线覆盖，切实加强农村广播电视基础设施建设，基本建立覆盖城乡的广播电视公共服务体系。

排水设施规划。规划至 2035 年，全市污水处理能力达到 111.70 万 m^3/d ，城镇污水处理率达到 98% 以上。市域内各县市区扩建、新建一批污水处理厂，新建乡镇污水处理设施及配套设施，乡村地区推行多元污水处理模式，避免污水处理厂集中布局造成部分流域污染负荷过大。规划新建污水处理厂选址时应尽量远离环境敏感目标。城镇新建地区必须严格采取雨污分流制，老城区、老镇区等难

以实现分流制区域可采用截流式合流制，建设截污干管，远期对管网进行改造和完善，最终达到分流制。

环卫设施规划。规划至 2035 年，中心城区、县城、重点镇生活垃圾无害化处理率达到 100%，城市生活垃圾分类实现全覆盖，资源化利用率达到 65%以上，其它乡镇生活垃圾无害化处理率达到 95%以上。统筹市域城镇生活垃圾焚烧设施建设，规划 4 座垃圾焚烧厂。分别是市本级生活垃圾焚烧发电厂工程（芷江县水宽乡庆湾村），统筹处理鹤城区、中方县、芷江县、洪江市、洪江管理区、新晃县和麻阳县的生活垃圾；东部生活垃圾焚烧发电厂工程（溆浦县卢峰镇红远村），统筹处理溆浦县和辰溪县南部的生活垃圾；南部生活垃圾焚烧发电厂工程（靖州县），统筹处理会同县、靖州县和通道县的生活垃圾；北部生活垃圾焚烧发电厂工程（沅陵县），统筹处理沅陵县和辰溪县北部的生活垃圾。鹤城区规划新建生活垃圾大型分拣中心 3 座,大型收集中心 3 座以及生活垃圾分类的配套基础设施，其余县市区各新建一座生活垃圾分拣中心。

第四节 完善防灾减灾设施规划

筑牢城市防洪治涝安全底线。规划至 2035 年，中心城区防洪标准达到 100 年一遇，各县城达到 50 年一遇；防山洪标准达到 20 年一遇。合理划定洪涝风险控制线，

加强河道整治,恢复和提高河道的泄洪能力,限制建设妨碍行洪的建筑物、构筑物以及从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动;加强排涝泵站建设,新建截洪沟,将山洪水截流至河道,确保山洪水与城区雨水排水系统分离,强化城市排涝安全。

规划至 2035 年,怀化市中心城区内涝防治设计重现期达 30 年一遇,各县城达 20 年一遇;内涝防治设计重现期下的最大允许退水时间为 1—3 小时,重要地区为 0.50—2 小时,交通枢纽最大允许退水时间为 0.50 小时。各县市区新建雨水管道设计标准为 2—3 年一遇,中心城区重要地区为 3—5 年一遇,中心城区地下通道和下沉式广场等为 10—20 年一遇。稳步推进海绵城市建设,提高城市对降雨的吸纳、蓄渗、净化和缓释能力,加大对雨洪资源的利用效率。加强湿地生态系统的修复建设,拓展湿地系统的蓄水调洪能力与生态景观功能。

构筑与完善城市消防安全体系。优化城市消防安全布局,强化重点隐患管控。结合乡村振兴和美丽乡村建设,加强乡镇、农村消防力量、消防通道、消防水源、消防器材配置点等消防基础设施建设;结合老旧城区改造,加快推进老旧城区、城中村、棚户区消防车通道、市政消火栓等消防基础设施维修改造,提高城市抵御火灾能力;结合市政给水管网、人工水体、天然水体,按标准建设市政消

火栓、消防水池、消防车、取水口等消防供水设施。规划至 2035 年，怀化中心城区规划 1 座特勤消防站，16 座一级消防站，其他县城加快消防站点建设。建成以陆上消防站、水上消防站、航空消防站、森林消防站为主体的消防设施体系，推进各类专业化应急救援培训基地建设，着力提升消防装备配备与消防人员水平。

提升城市抗震及地灾应对能力。怀化市域为 VI 度抗震设防地区，一般建设工程按照 VI 度抗震标准设防，区域内的供水、供电、交通、医疗、粮食供应、消防及防空指挥等生命线工程按照 VII 度设防。市区范围规划 1 个以上 II 类应急避难场所，每个县市区规划 3 个以上 III 类应急避难场所，每个乡镇（街道）规划 1 个以上应急避难场所。各县市建设完善的抢险救灾组织机构和统一的抗震指挥系统，建立防灾急救情报信息中心，加强灾害的监测与防治工作，合理布局城市应急避难场所。

加强森林防火基础设施建设。到 2035 年全市森林防火阻隔网密度 5.66 米/公顷。加大森林病虫害防治体系和能力建设。进一步深化国有林场改革，切实加强国有林场基础设施建设，加快推进秀美国有林场建设，全力推动国有林场高质量发展。

加强地质灾害风险区管控。开展地质灾害高精度调查和风险隐患排查，通过地质灾害风险普查，针对已查明的

风险区域、危险地带、危险点，开展地质灾害防治区划，分类提出监测、治理、搬迁避让等防治措施和分期防治建议。建立不同类别的地质灾害风险管控制度，明确防灾责任单位和责任人，落实防灾措施，完善群测群防体系。引导有效防控重大安全风险的空间格局、产业结构和产生生活方式布局。

第十章 市辖区国土空间规划

第一节 细化乡镇主体功能定位

规划形成“9+2”乡镇（街道）单元主体功能分区管控体系，根据乡镇资源环境禀赋特点，确定黄金坳镇叠加历史文化资源富集区。9个城市化地区为城中街道、城北街道、红星街道、迎丰街道、坨院街道、河西街道、城南街道、盈口乡、黄金坳镇，重点完善城镇建设用地高效集聚发展政策，优先保障重点地区、战略平台和重点项目需求，引导人口、产业和空间要素充分集聚；引导土地分期开发和结构优化，提高土地资源集约节约利用水平。2个重点生态功能区为凉亭坳乡、淅阳国有林场，重点落实生态保护刚性管控要求，重点保护和修复生态环境，建立完善“点状”用地、生态保护补偿长效机制和生态产品价值实现机制。

第二节 统筹引导乡镇错位发展

确定黄金坳镇以绿色加工和现代高效农业为主导的怀化中心城区卫星镇。合理配套建设生态型工业园区，完善城镇公服设施和基础设施配套，加强与中心城区的一体化发展。规划凉亭坳乡为生态保护导向的两山价值转化示范乡镇和怀化市民的生态后花园。鼓励发展林下经济，适度

发展乡村休闲旅游。

第三节 完善市辖区综合交通建设

对外铁路网络。推动怀化至桂林铁路、怀化至永州铁路的规划建设，提升怀化铁路枢纽地位和能级。加快推进怀化南站南广场扩建工程，确保怀化至桂林铁路等规划铁路线路的接入，提升怀化南站枢纽的承载和辐射能力。规划构建“两横六纵”铁路网络布局，两横为沪昆高铁、沪昆铁路（湘黔铁路），六纵为张吉怀高铁、怀邵衡铁路、怀化至桂林铁路、怀化至永州铁路、焦柳铁路、渝怀铁路（渝怀铁路复线）。

公路网络。构建“一环五射”绕城高速网络，一环为怀化绕城高速，包茂高速、长芷高速和怀化南绕城高速构成。五射分别是北向包茂高速，东向长芷高速、怀化至邵阳高速，南向包茂高速，西向长芷高速。规划设置怀化北、怀化东、杨村、怀化南、池回、怀化西、黄金坳和国际陆港 8 个高速公路出入口。构建“一横一纵四射”的国省道公路格局，一横为 S332，一纵为 G209，四射为 G320、S322、S250、S555。规划建设其他重要公路，包括怀洪旅游干线、黄金坳镇至盈口乡公路、黄凉农业产业发展经济圈道路环线（农村北环线）、湖天至凉山公路、环贺家田生态保护区公路、板栗坪至高桥经济环线公路、

环竹林湖库区旅游公路、环黄岩旅游度假区公路、怀黄公路、黄岩凉山旅游公路等，进一步完善农村公路道路建设。

水运网络。规划漉水河为四级航道，布局 2 处客运码头，1 处集散中心，1 处旅游码头，分别为鹤城滨水客运码头、鹤城沿河客运码头、鹤城客运集散中心和池回旅游客运码头。布局国际陆港作业一区、国际陆港作业二区 2 个作业区，共 13 个泊位。布局鹤城航道站、鹤城中心航道站、鹤中综合公务码头等 3 处支持保障码头。

通用机场。规划鹤城区通用机场，等级为 A 类通用机场，建议选址在杨村高铁新城片区以东田园区。

对外交通场站。中心城区铁路场站形成“2 客 2 货”的枢纽格局，2 客即怀化站及怀化南站，2 货即怀化东站及怀化西货场。公路场站形成“东西南北”枢纽格局，即汽车东站、高铁南站综合客运枢纽、汽车西站、汽车北站。

第四节 统筹推进村庄分类与布局

规划城郊融合类村庄 39 个，集聚提升类村庄 12 个，特色保护类村庄 1 个，农业发展类村庄 4 个，生态保护类村庄 4 个。加快建设现代化的农村社区，持续改善农村人居环境。以盈口乡、坨院街道、城南街道、河西街道等城

郊乡村振兴引领区为先导，以黄金坳镇、黄岩旅游度假区等重点区为主导，以凉亭坳乡攻坚区为补充，逐步实现城乡一体、融合发展的全域乡村振兴示范目标。

第十一章 中心城区空间布局

第一节 推动鹤中一体化发展

明确鹤中一体化建设目标。规划鹤中一体化发展的核心区域主要为鹤城区中心城区、怀化高新区、怀化国际陆港经开区和中方县城区涉及的城市建设区域。规划 2035 年城市建设用地面积达到 120 平方千米以上，城镇人口达到 110 万人以上，其中，中方县城达到 I 型小城市标准，实现产城高度融合、交通互通互联、设施共建共享。

强化鹤中一体城市功能布局。布局形成“城中、迎丰、城南、城东、高铁新城、国际陆港、河东、荆坪、高新区”九大特色功能片区。在主城区六大片区基础上重点引导中方三片区功能布局。河东片区（中方县城主体部分）优先提升公共服务设施配置标准，打造吸引人的宜居空间，作为鹤中城市南部片区的公共服务中心，积极满足怀化高新区、怀化国际陆港经开区南部板块的生活配套需求。荆坪片区整合优化鹤中现有职业学校，引导省内外意向职校落位，打造规模化和现代化的职教园区，适量配置创新创业空间，培育区域性职业教育基地。怀化高新区重点完善高新技术产业和创新要素空间布局，提升工业仓储用地利用效率，控制居住用地开发。

推动鹤中一体产业园区发展。统筹怀化国际陆港经开

区、怀化高新区和鹤城产业开发区、中方产业开发区等产业平台，形成三板块联动的怀化国际陆港产业发展新布局。西部产业板块以怀化国际陆港经开区为主导，统筹中方临港产业园和鹤城产业开发区池回园区发展，构建港产城一体化功能布局，支撑做强“一体两翼”临港产业体系，精心培育以临港加工制造业为主体、以商贸服务业和现代物流业为两翼的千亿级临港产业。南部产业板块以怀化高新区为主导，统筹中方产业园湘商园区，依托现有产业基础重点发展数字产业（含电子信息）、新材料（硅砂产业链）、食品医药产业。东部产业板块推进鹤城产业开发区阳塘园区和中方产业开发区泸阳园区统筹发展，重点引导新能源装备制造、装配式建筑、绿色建材产业布局。

打造鹤中半小时交通圈。构建“两环四通道”鹤中区域性快速路网络，打造鹤中半小时通行圈。两环即由环城北路—雪峰大道、五溪大道、环城南路、环城西路构成的鹤城环线以及由 G209 改线、怀洪旅游干线等构成的中方环线。四通道即怀洪旅游干线、隆平大道、陆港大道和 G209 改线。推动城际班车公交化，实现鹤中公交一体化。规划鹤中中运量公交 1 号线，串联怀化南站、池回、中方县城及高新区；规划中运量公交 2 号线，串联迎丰片区、仙人桥、国际陆港、云物流板块及职教城。

实现重大市政设施共建共享。重点实施怀化市溇水大

型灌区工程、鹤城区二水厂远期扩建工程、怀化市垃圾焚烧发电厂（芷江公坪镇）、怀化医疗垃圾处理厂（中方沱阳镇）等项目，实现鹤中共建共享，由专项规划进一步落实鹤中供水一体化配置工程、污水管网一体化、鹤中供电网络一体化、鹤中燃气管网一体化等建设工程。

第二节 功能结构和用地布局

优化城市发展方向。西跨，围绕陆海新通道战略门户城市，着力打造怀化国际陆港，建设现代化产业新城，推动怀化国际陆港经开区的跨越式转型；南融，加快融合中方县城实现鹤中一体化发展，实现百万人口区域中心城市的创建目标；东拓，加快城东区域型科教智造新城提质扩容，创新推动生态文明导向的未来城市试验区建设，打造基于“大生态+大科创+大健康”的未来城市样板区；中优，推进旧城、老城存量空间的品质化有机更新，加快仙人桥片区的建设，打造富有怀化特色的城市精品滨水地区，提升湖天新区城市综合功能；北提，提升北部迎丰区域的城市综合功能，完善行政文化中心建设，提升人居环境品质。

锚固“四山六水融城”生态格局。保护以中坡山、南山寨、凉山、韭菜坡“四山”为本底的近郊生态森林圈和以灑水河、太平溪、坨院溪、岩堰溪、潭口溪、大水溪

“六水”为本底的山水城市生态廊道骨架。

强化“两轴六区八心”功能结构。构筑南北向城市创新活力轴，主要依托湖天大道、陆港大道，串联中心城区、高铁站、国际陆港经开区、高新区等重要产业空间载体，打造东西向城市综合服务轴，依托迎丰路串联怀化老城商业中心、迎丰行政服务中心、城东科教中心等功能板块。构筑“城中、迎丰、城南、城东、高铁新城、国际陆港”六大功能片区，重点打造老城商业休闲中心、迎丰行政文化中心、国际陆港贸易中心、仙人桥国际商贸中心、高铁新城生态科创中心、湖天商贸会展中心、城南体育娱乐中心和城东科教中心。

明确中心城区集中建设区规划分区。划定居住生活区 4626.09 公顷，占总面积的 46.86%。划定综合服务区 1470.27 公顷，占总面积 14.89%。划定商业商务区 839.95 公顷，占总面积 8.51%。划定工业发展区 647.54 公顷，占总面积 6.56%。划定物流仓储区 714.58 公顷，占总面积 7.24%。划定绿地休闲区 793.62 公顷，占总面积 8.04%。划定交通枢纽区 630.40 公顷，占总面积 6.39%。划定战略预留区 150.32 公顷，占总面积 1.52%。

第三节 中心城区道路网规划

道路等级规划。分为快速路、主干路、次干路、支路

四级。依据城市规模及现状道路实际情况，规划控制快速路（含部分公路）道路红线宽度 42—60 米，双向 6—8 车道（局部因山地、桥梁等限制宽度与车道数可适当降低，局部有条件路段采用高架等形式）；主干路道路红线宽度 40—60 米，双向 6—8 车道（局部因山地、桥梁等限制宽度与车道数可适当降低）；次干路道路红线宽度 20—40 米，双向 4—6 车道；支路红线宽度 14—20 米，双向 2—4 车道。

道路网络规划。中心城区打造“一环四通道”的快速路网体系（含公路），一环为五溪大道、环城南路、环城西路、环城北路和雪峰大道构成的环线，四通道为怀洪旅游干线、隆平大道、陆港大道和 G209 改线。骨架路网整体上构建“十横十二纵”的结构体系，十横为新街路、环城北路—雪峰大道、紫东路—坨院路、花溪路、迎丰东路—迎丰中路—迎丰西路、沅江大道、天星东路—天星中路—天星西路、刘塘路、环城南路、东盟大道。十二纵为 G209 改线段、吉祥大道、如意大道、环城西路—河西大道、澧水路—陆港大道、红星北路—红星南路—隆平大道、湖天北路—湖天南路、顺天大道、怀化大道、屈原大道、五溪大道、阳塘路。

第四节 公共服务设施与社区生活圈

构建公共服务中心体系。规划市级公共服务中心共 3 处。一是迎丰行政文化中心，以行政办公、市民活动为主导功能；二是规划杨村体育文化中心，以体育公园、科创服务为主导功能；三是仙人桥国贸文化中心，以城市级的文化汇演、会议会展、都市休闲为主导功能。规划片区级公共服务中心 6 处，包括国际陆港片区服务中心（天星西路与沿河路交汇口）、城中片区服务中心（武陵路与紫东路交叉口）、城南片区服务中心（锦溪路与正清路交叉口）、迎丰片区服务中心（环城北路与应民路交叉口）、城东片区服务中心（五溪大道与金海路交叉口）、高铁新城片区服务中心（刘塘东路与黄岩路交叉口），提供各片区生活综合服务 and 产业配套服务功能。规划社区级公共服务中心 25 个。结合社区生活圈建设要求，合理配置居民基本生活所需的教育、文化、体育、医疗、社会福利、公共安全等各项公共服务设施。

打造城区优质社区生活圈。构建“15 分钟、5—10 分钟”两个社区生活圈层级。15 分钟社区生活圈原则上与控规单元相匹配，在控规编制层面完善各类社区级公共服务功能，规划至 2025 年，卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达 65%。规划至 2035 年，社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率

达到 90%。规划优先保障满足居民日常生活所需的卫生、养老、教育、文化、体育、商业等基础保障型设施的配置。引导品质提升型社区提供高品质、多样化的社区服务。

完善行政办公设施体系。加强迎丰片区市级行政文化中心的建设，有序引导老城区行政办公职能外迁；鹤城区行政机构集中布局至城东片区金海广场；怀化市国际陆港经济开发区行政机构布局至国际陆港片区北部；街道级行政机构原则上独立占地不低于 1500 平方米，由下一步控制性详细规划落实，社区服务机构原则上结合居住区开发配建。

完善城区教育设施体系。增加公办幼儿园数量和覆盖面，按照 1—1.50 万人配套一个公办幼儿园的标准完善布局，原则上新建幼儿园服务半径不宜大于 300 米。规划 2035 年中心城区幼儿园步行 300 米覆盖率达到 90% 以上，新建居住区实现 100% 全覆盖。

——**小学教育设施。**规划 2035 年中心城区共布局小学 56 处（完全小学 45 处，九年一贯制学校小学部 11 处，十二年一贯制学校小学部 3 处），其中保留 22 处，改建 2 处，扩建 5 处，新建 27 处，规划总班级数约 1968 班。原则上新建小学服务半径不宜大于 500 米。

——**中学教育设施。**规划 2035 年，中心城区共布局

初中 35 处（初级中学 21 处，九年一贯制学校初中部 11 处，十二年一贯制学校初中部 3 处），其中保留学校 13 处，扩建学校 5 处，新建学校 17 处，规划班级数约 909 班。规划中心城区共布局高中 13 处（高级中学 10 处，十二年一贯制学校高中部 3 处），其中保留学校 8 处，迁建怀化市第一中学，新建 4 处学校，规划班级数约 384 个班。

——**高等教育设施**。规划 2035 年中心城区布局高等院校 6 处，分别为怀化民族学校（怀化学院）、湖南医药学院、怀化工商职业技术学院、怀化师范高等专科学校、怀化职业技术学院、怀化开放大学。规划于杨村迁建怀化特殊教育学校，于城东新建怀化党校。迁建怀化市旅游学校，合并升级怀化工商职业技术学院。

完善城区文化设施体系。总体形成“两心一院一官八馆”的城市级文化设施布局。“两心”为怀化市民活动中心、怀化市青少年活动中心，“一院”为怀化剧院，“一官”为怀化市工人文化宫，“八馆”为怀化市图书馆（总、分两馆）、怀化市博物馆（新、老两馆）、怀化市城市规划馆、怀化市科技馆、怀化市文化馆、怀化市美术馆、怀化市主题纪念馆、怀化市非遗馆。规划在仙人桥新建市博物馆、市城市规划馆、市文化馆、怀化大剧院，打造城中新文化地标区。在迎丰片区市政府东侧预留城市级

新文化艺术中心用地，布局市图书馆总馆、市科技馆、市美术馆、非遗纪念馆等四大场馆；在迎丰行政中心府前区域规划新建市民活动中心，包括市妇女儿童活动中心、市老年活动中心、主题纪念馆等设施，形成城市北部的文化新中心。原址扩建区图书馆、区少儿图书馆，保留怀铁文化馆，新建鹤城区老年活动中心。

完善城区体育设施体系。保留城南片区市体育场、市体育馆、游泳馆和篮球馆，高铁新城片区新建市级体育公园和市级综合体育馆，发展多样化体育运动。新建区级体育场馆 2 处，位于迎丰片区和国际陆港片区。

完善医疗卫生设施体系。统筹考虑人防专项规划布局的人防医疗救护工程建设，规划综合医院 5 所，中医类医院 2 所，专科医院 2 所，建设省级区域医疗卫生中心。规划将市第一人民医院（包括分院）和湖南医药学院附属医院打造成区域级综合医院，改扩建市第一人民医院，新建国际陆港中心医院。保留怀化市第二人民医院和怀化市第五人民医院，改扩建市中医院。规划专业公共卫生机构 6 家，将市疾控中心迁建至迎丰片区，集中建设市中心血站、医疗卫生紧急救援中心、卫生计生综合监督执法局，保留市妇幼保健院和鹤城区妇幼保健院，完善怀化市公共卫生医疗体系。

完善城区社会福利设施体系。构建市级、街道、社区

三级养老设施体系，规划中心城区养老服务设施 17 处（市社会福利院 1 处、区社会福利院 1 处，养老机构 15 处），其中保留 6 处，扩建 1 处，新建 10 处；规划儿童福利设施 3 处，其中改建市儿童福利院、未成年人保护中心，保留区级社会福利院儿童部；规划怀化市残疾人康复中心；规划救助设施 2 处，保留市救助站，新建区救助站，结合各街道公共服务中心，设置社会救助点；规划中心城区殡葬设施 6 处，保留市殡仪馆万福陵园和市殡仪馆金福陵园，近期于原市殡仪馆处原址扩建怀化市殡仪馆，新建鹤城区、经开区公益性公墓各一处。统筹设置殡葬服务设施场所建设，加快建成以公益性为主体、营利性为补充、节地生态为导向的安葬服务格局，为群众提供更加便捷透明的殡葬服务。

完善城区公共安全设施体系。为护航新时代经济社会健康稳定发展，按照公安部最新建设标准、指导意见要求，加强公共安全设施、公安便民服务设施建设。保障警务及辅助人员履职所需场地条件，城区公安机关原则上应当建立训练基地，警力较少、条件暂不具备的可以采取共建、租借或由上级公安机关统筹规划建立区域中心基地等方式进行建设。总建筑面积指标依据人员规模计算，人均建筑面积不超过 50 平方米。

优化城区商业服务设施体系。规划 2035 年，人均商

业服务设施用地达到 8 平方米/人。规划建设老城（人民路—迎丰路交叉口）和仙人桥两个市级综合服务中心，规划杨村科创服务中心、国际陆港物流贸易中心、高铁商贸会展中心三个市级专项服务中心，规划城东商业服务中心（雪峰大道与屈原大道交叉口东南侧）、迎丰商业服务中心（人民公园东）、河西商贸城、湖天商业中心（万达广场）、城南商业中心（锦绣 Mall）、天星商业中心（天星东路与岩堰溪交叉口）、城北商业中心（武陵路与新街路交叉口东侧）7 个片区级商业服务中心。

第五节 公共绿地和开敞空间

依托周边山水规划 7 个区域生态公园。分别为湖南中坡国家级森林公园、犀牛塘湿地公园（中央湿地公园）、金海矿坑郊野公园、栗山坡郊野公园、龙形竹海郊野公园、韭菜坡郊野公园、南山寨郊野公园，将区域大生态环境与城市绿地景观连接起来，形成区域生态公园功能圈。

构建“综合公园-社区公园-游园”三级城市公园绿地系统。至 2035 年，实现公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率 85% 以上，人均公园绿地面积不低于 14.80 平方米（该人均公园绿地面积目标值含城镇开发边界外的生态公园、郊野公园等生态绿地面积）。

完善城市广场布局。按照每 10 万人至少配置一个城

市级广场的要求，规划共布置 11 个城市级广场，保留天星广场、市政府广场、香洲广场、德天广场、金海广场、市民文化广场、御园广场，新建西环路广场、东兴街广场、仙人桥广场、杨村广场。

加强防护绿地管控。防护绿地主要满足城市对卫生、隔离、安全的要求，包括卫生隔离林、铁路防护绿带、城市高压走廊防护绿带、邻避设施隔离林、城市组团隔离林等。其布局应依托城市空间格局，做到因地制宜。

第六节 市政基础设施布局

完善城市供水系统。预测 2035 年中心城区最高日用水量为 36 万立方米，考虑鹤中一体化，远期供给中方县城与怀化高新区 4.67 万 m^3/d 、淞阳片区 2 万 m^3/d 、黄金坳镇 1 万 m^3/d ，总需水规模为 43.67 万 m^3/d 。统筹考虑人防专项规划布局的人防区域水站建设，规划中心城区主要水厂 3 座，总供水规模 50 万 m^3/d 。规划扩建鹤城区二水厂，保留铁路水厂，保留鹤城区一水厂为备用，规划新建城北水厂。同时建设城北水厂原水输送管线，城北水厂作为应急水厂使用。规划增加东西向供水主干通道，提高城东地区供水保障能力；增加南北向供水主干通道，联通中心城区与中方县城供水干管。

提升城市供电水平。统筹考虑人防专项规划布局的人

防区域电站建设要求，规划至 2035 年，中心城区共设置 32 座变电站，其中 6 座 220 千伏变电站，26 座 110 千伏变电站，包括 3 座牵引站。强化高等级输变电线路路径选址与规划用地间的协调，避免高压电力线路无规则穿越用地地块。对于局部景观要求高、廊道设置受限的区域，可结合综合管廊的设置，实施电缆敷设。

保障城市燃气供应。规划至 2035 年，中心城区气化率达到 100%，管道燃气气化率达到 95%。中心城区燃气供应以管道天然气为主，液化石油气主要用于城镇零散居民、商业用户和城郊居民用户。管道燃气经过黄金坳门站调压后输送至中心城区，新建“黄金坳镇天然气门站至中心城区次高压一中压调压站”的次高压管道；新建 1 座次高压一中压调压站；扩建液化天然气（LNG）储配站。

强化城市污水系统。中心城区分为河西分区、城东分区和城西分区 3 个污水分区。规划扩建全城污水厂至 20 万 m^3/d ；扩建城东污水处理厂至 10 万 m^3/d ；扩建河西污水厂至 6 万 m^3/d ；规划预留国际陆港经开区工业污水厂，规模为 2 万 m^3/d 。城区污水厂尾水排放达到一级 A 标准，规划期末再生水利用率不低于 20%。

统筹城市雨水排放。中心城区新建雨水管道设计标准为 2—3 年一遇，中心城区重要地区雨水管道设计标准为 3—5 年一遇；中心城区内涝防治设计重现期达 30 年一

遇，内涝防治设计重现期下的最大允许退水时间为 1—3 小时，重要地区为 0.50—2 小时，交通枢纽最大允许退水时间为 0.50 小时。充分利用地形，合理划定排水分区。设置山洪截流系统，避免山洪水进入城市雨水管渠系统。统筹源头减排、排水管渠和骨干河网水系等排涝除险设施建设，形成布局合理、安全高效、智慧韧性的雨水排放系统。推进雨水自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市建设，综合采取渗、滞、蓄、净、用、排等低影响开发措施，降低城市内涝风险，改善城市综合生态环境，至 2035 年，中心城区雨水年径流总量控制率不低于 75%。

完善城市环卫体系。规划至 2035 年，中心城区生活垃圾清运机械化率达到 100%，无害化处理率达到 100%。规划新建 1 座市级生活垃圾焚烧发电厂（芷江）、1 座处理能力为 50 万吨/年的建筑垃圾处理中心、3 座建筑垃圾消纳场、3 座大型垃圾分拣中心、1 座固体废物集中收集转运中心、1 条压缩能力为 1 万吨/年的固废压缩封装生产线，推进废旧物资回收网点布局建设。规划至 2025 年，城镇生活垃圾回收利用率不低于 35%，至 2035 年，城镇生活垃圾回收利用率不低于 40%。

推进城市智慧建设。加强 5G 基站建设，利用 5G 网络等先进的信息技术，加强物联网、云计算、智能处理等安全技术攻关和应用，搭建各类城市智慧管控平台，加快

交通、能源、水务、环保、应急等城市基础设施智能化改造，构建全流程的智能供水供电智慧监控系统，普及城市智能交通系统。完善智能化治理网络、深化安全管控、交通治理、城市管理智慧化应用，构建一体化运营管理智能决策系统，全力支撑高质量发展，带动产业赋能。

第七节 综合防灾设施布局

防洪排涝工程规划。中心城区规划澧水河防洪标准为 100 年一遇，太平溪及其支流防洪标准近期为 50 年一遇，远期为 100 年一遇。内涝防治标准按照不小于 30 年一遇暴雨进行设防。澧水、太平溪等河流按照防洪标准和防洪安全要求修建防洪堤防，并充分考虑景观、生态等功能要求；加强城区澧水河、太平溪、岩岩溪、潭口溪、坨院溪等行洪泄洪通道建设并于中心城区外围增设截洪沟，拦截外围洪水。

抗震工程规划。中心城区抗震设防烈度为 VI 度。重点设防类和特殊设防类建筑应按标准提高 1 度抗震设防标准。对于重大建设工程应进行地震安全性评价，并根据评价结果进行抗震设防。

消防工程规划。规划保留现状 5 座消防站，新建 12 座消防站。规划至 2025 年，消防救援 5 分钟可达覆盖率不低于 75%，至 2035 年，消防救援 5 分钟可达覆盖率达

到 100%，中心城区实现消防队伍和设施多功能发展，做到消防队、消防站建设布局合理、装备良好、设施完善。建立设备先进、功能齐全、反应快速、指挥高效的消防指挥中心，达到有效保障社会安全的需要。

地质灾害防治规划。坚持预防为主、避让与治理相结合、统筹规划、突出重点、分步实施、整体推进的原则。积极推进重大地质灾害治理工程，对党政机关、学校、医院、重要水利水电设施、交通干线等构成严重威胁的地质灾害隐患点进行治理。

综合应急救援体系规划。遵循“综合规划、就近疏散、因地制宜、一所多用、平灾结合”的原则，利用城市公园、绿地、休闲广场、体育场（馆）等合理布局城市应急避难场所。中心城区至少要有 3 个以上Ⅲ类应急避难场所，每个街道至少有 1 个以上紧急避难场所，应急避难场所的选址和设施配置应符合国家相关规范要求。救灾疏散主通道由城市快速路、主干路承担，确保疏散救援快速安全。结合自然条件、道路交通和用地性质，将中心城区分为 9 大防灾分区。规划建设以综合统筹、应急为主、兼顾其他的怀化应急救援中心，项目落位于溆怀高速连接线和新街路交叉口西北角；规划建设医疗应急物资储备仓库，项目落位于鹤城区工业产业园。

第八节 城市“四线”管控

城市绿线。对综合公园、结构性绿地（澧水滨水带状公园、太平溪滨水带状公园），采用永久保护绿地控制措施。按照《城市绿线管理办法》进行严格管理，允许在保持总体结构不变和总量不减少的前提下，适当调整边界形态。

城市蓝线。规划划定澧水河、太平溪河流水面实施蓝线控制。按照《城市蓝线管理办法》进行严格管理，允许在保持总体结构不变和总量不减少的前提下，适当调整边界形态。

城市黄线。规划将供水设施、排水设施、污水处理设施、垃圾转运站等城市环境卫生设施、变电站、电力高压线走廊、供燃气设施、邮政电信设施、广播电视通信设施、消防设施、防洪设施、避震疏散场地等城市市政基础设施以及城市公共汽车首末站、城市水运码头、城市交通综合换乘枢纽、城市交通广场等城市公共交通设施纳入黄线规划范围。按照《城市黄线管理办法》进行严格管理。

城市紫线。规划区内无刚性历史保护要素，不划定城市紫线，对现存仿古建筑、老建筑（东兴街、西兴街）进行改造、修缮，维护街区传统格局和风貌。

第十二章 规划传导指导约束

第一节 县市传导指导

对怀化市下辖的县（市、区）进行规划指引，落实市级国土空间总体规划确定的规划目标、规划分区、重要控制线、城镇定位、要素配置等规划内容。制定市下辖县（市、区）的约束性指标分解方案，下达各县（市、区）范围内乡镇的调控指标，确保约束性指标的落实。

第二节 专项规划指导约束

依据《湖南省国土空间专项规划目录清单》，明确怀化市专项规划编制清单。相关专项规划应在市级国土空间总体规划的指导约束下编制，依据本规划明确相关约束性指标，统筹相关专项规划空间需求，并细化落实本规划确定的空间格局、各项目标和重大任务等，不得违背市级国土空间总体的强制性内容。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”实施监督信息系统核对后，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”实施监督信息系统。

第三节 乡镇约束指导

乡镇国土空间总体规划重点落实上位规划明确的城镇职能分工、规模等级、主体功能区、重大基础设施布局，不得突破上位规划下达的永久基本农田保护面积、耕地保有量、生态保护红线面积、城镇开发边界面积等约束性指标。市辖区内各乡镇国土空间规划应保持乡镇行政界线的完整性，继承落实市本级布局的重大基础设施、产业平台、村庄布局分类等规划内容。

第四节 详细规划传导约束

城镇开发边界内重点对城镇开发边界、“四线”管控、道路交通、公共设施及市政设施等提出管控要求，并明确各类矢量要素的传导方式。总体规划层面无法具体落位的公共服务设施和市政基础设施，应对总量、结构、布局等提出分解落实要求。重点功能片区和历史文化片区需在天际轮廓线、景观视廊、建筑风貌等空间形态方面提出控制引导要求。

城镇开发边界以外地区采用“约束指标+分区准入”的规划传导形式。严格保护生态红线和永久基本农田，对国家公园为主体的自然保护地体系实行特殊保护制度。在城镇开发边界以外的特色产业区、特殊用途区，根据市级国土空间规划明确编制单元，划定规划范围和规模，明确功能布局、设施配置和准入条件。

第十三章 近期项目行动计划

落实国家、省级各行业部门的“十四五”重点项目，衔接《怀化市国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要》，重点保障和推进十四五期间的重大交通、能源、水利项目，统筹保障文化旅游、产业平台等项目的用地。对接国际陆港、鹤中一体化、综合交通等市级相关专项规划，从加快对外开放平台与大通道建设、保障市域重大基础设施建设项目、推动先进制造业高质量集群发展，加快鹤中“双百工程”建设、全面激发乡村振兴发展内生动力、积极开展国土空间整治以及生态修复，确定近期重点项目清单。

第十四章 规划实施保障措施

第一节 强化组织领导

落实各级党委和政府规划管理主体责任。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，防止换一届领导改一次规划。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。建立市县二级国土空间规划委员会制度。市级国土空间规划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，研究审议全市国土空间规划的法规规章、重要政策和需要报省人民政府审批的国土空间规划、全市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。

明确各部门工作责任。各有关职能部门应根据职责分工，制定本部门的相关专项规划，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，制定有利于规划编制实施的政策措施。自然资源主管部门要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 完善配套政策

市级政府牵头制定相关激励、资金筹措、帮扶政策，保障民生工程及重点项目推进。对所有国土空间分区分类实施用途管制，因地制宜明确分区准入、用途转换等管制规则。严格耕地、自然保护地、生态保护红线等特殊区域的用途管制。地方自然资源主管部门应制定预留机动指标制度、建设用地交易制度、高质量发展奖励制度、规划师责任制和规划编制单位终身负责制等相关制度。

加强怀化市自然资源产权梳理和资产核算，健全自然资源有偿使用、生态补偿、空间管控传导、区域协调联动等制度和相关配套政策，提出有针对性、可操作的财政投资、产业发展、人口人才、生态环境、农业农村、土地供应等规划实施政策措施，保障规划顺利实施。加大财政专项支持，拓展投融资渠道，加快基础设施建设，推进老城区更新，推动产业结构优化调整。

第三节 完善国土空间规划实施监督体系

全面构建全市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。依托国土空间基础信息平台，建立各部门共建共享共用、全市统一、县（市、区）联动的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，包含数据应用、国土空间规划分析评价、国土空间规划成果审查与管理、资源环境承载

能力监测预警、国土空间规划指标模型管理、国土空间规划大数据分析等功能模块，做好与国家级、省级平台对接，推进与其他信息平台的横向联通和数据共享。

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。建立五年定期评估、年度城市体检和重点领域专项评估相结合的规划实施评估制度。将国土空间规划体检评估结果作为编制、审批、修改规划和审计、执法、监察的重要参考。

第四节 完善公众参与体系

建立规划实施管理的公开制度。充分发挥人大、政协对规划实施的监督作用，确保规划实施的合法性，确保开发保护行为的合法合规性。积极开展规划进社区等宣传活动，提高全社会规划的意识。搭建全过程、全方位的公众参与平台，完善贯穿规划编制、实施、监督、评估、修改等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，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，引导公众积极建言。

第五节 建设专业人才队伍

加强专业融合创新，加快大数据、5G 等新技术的研发应用，补齐短板，培养知识结构丰富、能力复合的国土空间规划人才。加强培训学习，积极组织地方规划人员参加省内外国土空间规划学习研讨和相关理论知识、政策文件学习。