

鹤城区土地利用总体规划（2006-2020年）文本
（2016年修订版）

鹤城区人民政府

二〇一七年一月

目 录

前 言	1
第一章 总则	2
第一节 规划指导思想	2
第二节 规划原则	2
第三节 规划依据	2
第四节 规划期限与范围	3
第二章 区域概况	4
第一节 地理位置与交通概况	4
第二节 自然地理概况	4
第三节 经济社会概况	4
第三章 土地利用现状及存在的主要问题.....	5
第一节 土地利用现状	5
第二节 土地利用特征	6
第三节 土地利用中存在的主要问题	6
第四节 土地利用潜力	6
第四章 土地利用战略与目标.....	7
第一节 土地利用战略背景与目标	7
第二节 土地利用战略重点	7
第三节 土地利用调控目标	8
第五章 土地利用结构调整.....	9
第一节 土地利用结构调整原则	9
第二节 2006-2014 年土地利用结构变化.....	9
第三节 农用地结构调整	9
第四节 建设用地结构调整	10
第五节 未利用地结构调整	10
第六章 土地利用布局优化.....	11

第一节 优化发展空间布局.....	11
第二节 农用地布局.....	12
第三节 城镇用地布局.....	13
第四节 独立工矿用地布局.....	13
第五节 农村居民点用地布局.....	14
第六节 交通水利用地布局.....	14
第七节 生态保护用地布局.....	14
第七章 土地用途分区与建设用地空间管制.....	16
第一节 土地用途分区.....	16
第二节 建设用地空间管制.....	17
第三节 建设用地节约集约利用调控.....	19
第八章 加强耕地和基本农田保护.....	21
第一节 耕地和基本农田保护的总体要求.....	21
第二节 严格保护耕地.....	21
第三节 加强基本农田保护.....	22
第四节 积极推进土地综合整治.....	22
第九章 协调土地利用与生态环境建设.....	24
第一节 协调土地利用与生态环境建设.....	24
第二节 推进土地生态治理.....	24
第三节 构建环境友好型土地利用模式.....	25
第十章 中心城区土地利用调控.....	25
第一节 中心城区规划范围调控.....	25
第二节 中心城区扩展边界建设用地空间管制.....	28
第三节 中心城区规模边界调控目标.....	28
第十一章 乡镇土地利用调控.....	30
第一节 乡镇土地利用调控重点和要求.....	30
第二节 各乡镇土地利用指标分解.....	30
第十二章 实施规划的保障措施.....	31

第一节	加强规划对土地利用的整体控制	31
第二节	健全规划实施管理制度	32
第三节	完善规划实施的利益分配机制	33
第四节	探索建立保护生态环境的新机制	34
第五节	建立健全的规划实施动态监管制度	34
第十三章	附则	35
第一节	规划生效日期	35
第二节	法定有效组成文件	35
第三节	规划审批与调整	35
第四节	规划效力	35
第五节	规划实施解释	35
附表	36
附表 1	鹤城区土地利用主要调控指标表	36
附表 2	鹤城区土地利用结构调整表	37
附表 3	鹤城区主要规划控制指标分解表	38
附表 4	鹤城区耕地保有量变化情况表	38
附表 5	鹤城区土地用途分区统计表	39
附表 6	鹤城区建设用地管制分区统计表	39
附表 7	鹤城区 2006-2020 年重点建设项目用地规划表	40
附表 8	鹤城区 2006-2020 年土地整理复垦开发重点项目表	42
附表 9	鹤城区中心城区规划范围土地利用结构调整表	43
附表 10	鹤城区中心城区规划范围土地用途分区统计表	44
附表 11	鹤城区中心城区规划范围建设用地管制分区统计表	44
附表 12	鹤城区中心城区规模边界土地利用结构调整表	45

附 件

- 1、怀化市人民政府关于鹤城区土地利用总体规划实施评估报告成果会议纪要；
- 2、鹤城区政府各部门关于鹤城区土地利用总体规划实施评估报告成果审查意见；
- 3、国家发改委关于渝怀铁路梅江至怀化段增建第二线可行性研究报告的批复（发改基础函[2015]2193号）；
- 4、中共怀化市委常委会议纪要[2014]第12号、[2015]第2号、4号、[2014]第88次；
- 5、湖南省发改委关于回复怀化建设动车运用所问题的函（湘发改函[2015]321号）；
- 6、湖南省民政厅关于同意怀化市鹤城区乡镇区划调整方案的批复(湘民行发[2015]81号)；
- 7、怀化市土地管理和耕地保护目标管理责任书。

附 图

- 图 1 鹤城区土地利用现状图（2005年）；
- 图 2 鹤城区土地利用现状图（2014年）；
- 图 3 鹤城区土地利用总体规划图（2006-2020年）；
- 图 4 鹤城区基本农田保护规划图；
- 图 5 鹤城区建设用地管制分区图；
- 图 6 鹤城区土地整治规划图；
- 图 7 鹤城区重点建设项目布局图；
- 图 8 鹤城区中心城区土地利用现状图（2014年）；
- 图 9 鹤城区中心城区土地利用规划图（2006-2020年）；

前 言

土地利用总体规划是城乡建设、土地管理的纲领性文件，是落实土地用途管制制度的重要依据，是土地参与宏观调控和实行最严格的土地管理制度的一项基本手段，在土地利用和管理中发挥着龙头作用。

《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020年）》自2013年经湖南省人民政府批准实施以来，在保护耕地和基本农田，控制城乡建设用地无序扩张，增强依法用地意识等方面发挥了积极的作用。为鹤城区深入实施“科技引领、交通先行、兴工活商、富民强市”的发展战略和全面推进“构筑商贸物流中心、建设生态宜居城市”的建设目标做出了重要贡献。但随着鹤城区经济社会的发展，特别是在十八大以来，党中央、国务院对耕地保护、生态文明建设、新型城镇化等提出了一系列新的要求。湖南省新型城镇化规划对怀化省域次中心城市的定位以及全省“十三五”规划建议提出的“一核三极四带多点”战略，怀化作为全省的一个重要经济增长极，未来将迎来前所未有的发展。而鹤城区做为怀化市的中心城区，更会迎来重大的发展机遇，在新形式下，鹤城区土地利用和管理工作中也面临着新的挑战，现行土地利用总体规划迫切需要调整完善。

《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020年）（2016年修订版）》（以下简称《规划》）是在完成鹤城区土地利用总体规划实施评估的基础上，根据《湖南省国土资源厅关于印发〈湖南省土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（湘国土资发〔2014〕47号）、《湖南省国土资源厅湖南农业委员会〈转发国土资源部农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作〉的通知》（湘国土资发〔2014〕46号）及相关文件精神进行编制，以科学发展观为指导，基于鹤城区经济社会发展与土地利用的新形势和新背景，从严格保护耕地、合理引导建设用地、节约集约利用土地的要求出发，调整土地利用结构，以全面贯彻落实保护耕

地十分珍惜合理利用土地的基本国策，并合理优化土地利用空间布局，维护土地生态安全，提出保障规划实施的有效措施，为促进区域经济、社会、环境的可持续跨越式发展提供用地保障。

《规划》是规划调整完善期内鹤城区行政辖区范围内各项土地利用活动的纲领性文件，任何单位和个人在本辖区内进行的各项土地保护、开发、利用、整治活动，都必须符合本规划。

第一章 总则

第一节 规划指导思想

深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，全面落实最严格的耕地及基本农田保护制度和节约集约用地制度；根据《湖南省主体功能区规划》、《湖南省“十三五”规划建议》，充分利用“省域次中心城市”的定位条件，牢牢抓住“一核三极四带多点”的战略机遇，充分结合鹤城区“十三五”规划，以“一个中心、四个怀化”未建设指导方向，协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化，全面落实土地用途管制制度，合理调整土地利用结构，优化土地资源配置，强化边界管控，实现规划由“保障向保护”、“增量向存量”、“指标控制向空间管制”的转变，切实保护生态环境，不断提高土地资源对经济社会全面协调可持续发展的保障能力。

第二节 规划原则

1、严格保护耕地原则

坚持从保障粮食安全、生态安全和社会稳定出发，严格保护耕地和基本农田，控制非农业建设占用耕地；坚持耕地保护数量和质量并举；积极推进土地综合整治，提高农业综合生产能力。

2、节约集约利用土地原则

按照建设资源节约型社会的要求，以节约集约利用土地为核心，合理控制建设用地规模，推进土地利用方式由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，不断提高土地利用效率。

3、多规融合统筹发展原则

统筹协调发改、住建、交通、环保、林业等多个部门的相关规划，做到多种规划协调统一，保障规划的可实施性和全面性。

4、保护生态环境原则

立足构建良好生态环境，倡导生态型土地利用方式，保障土地资源的可持续利用。

5、因地制宜原则

遵循“宜保则保、宜农则农、宜建则建”的原则，发挥地域和资源优势，统筹安排生态用地、农业生产用地和建设用地。

第三节 规划依据

1、法律法规

《中华人民共和国土地管理法》；

《中华人民共和国城乡规划法》；

《中华人民共和国环境保护法》；

《中华人民共和国水土保持法》；

《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

《基本农田保护条例》；

《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》；

《湖南省基本农田保护条例》；

《湖南省土地利用总体规划条例》；

《湖南省土地开发整理条例》；

国家和省其它相关法律法规。

2、技术规范与标准

《镇规划标准》（GB 50188-2007）；

《市（地）级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1023-2010）；

《市（地）级土地利用总体规划数据库标准》（TD/T 1026-2010）；

《市（地）级土地利用总体规划制图规范》（TD/T 1020-2009）；

《县级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1024-2010）；

《县级土地利用总体规划数据库标准》（TD/T 1027-2010）；

《县级土地利用总体规划制图规范》（TD/T 1021-2009）；

《乡（镇）土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1025-2010）；

《乡（镇）土地利用总体规划数据库标准》（TD/T 1028-2010）；

《乡（镇）土地利用总体规划制图规范》（TD/T 1022-2009）；

3、指导文件和相关规划

《国土资源部办公厅关于印发〈土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（国土资函[2014]1237号）；

《国土资源部农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》（国土资发[2014]128号）；

《湖南省人民政府关于加强土地利用总体规划计划管理的通知》（湘政发〔2011〕29号）；

《湖南省国土资源厅关于规范土地利用总体规划调整与修改工作的通知》（湘国土资发〔2012〕10号）；

《国土资源部办公厅关于印发土地利用总体规划中期评估工作方案的通知》（国土资厅发〔2013〕25号）；

《湖南省国土资源厅关于印发〈湖南省土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（湘国土资发〔2014〕47号）；

《湖南省国土资源厅湖南农业委员会〈转发国土资源部农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作〉的通知》（湘国土资发〔2014〕46号）。

《湖南省主体功能区规划》

《湖南省主要地表水系水环境功能区划》；

《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011-2020年）》；

《怀化市土地利用总体规划（2006-2020年）》；

《怀化市城市总体规划（2007-2030）》；

《怀化市“十三五”规划纲要》；

《怀化市矿产资源总体规划》；

《怀化市2016年全市环境保护工作要点》

《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020年）》（2013年修订版）；

其他相关规划。

第四节 规划期限与范围

规划以2005年为基期年，2014年为修改基期年。规划范围为鹤城区行政管辖区范围内的所有土地，总面积为67270.94公顷。

第二章 区域概况

第一节 地理位置与交通概况

鹤城区位于湖南省西部，雪峰山脉和武陵山脉之间，地处东经 109°45'-110°29'、北纬 27°16'-27°28'，东与中方县相连，西与芷江县接壤，南与中方县交界，北与辰溪县、麻阳县毗连，是怀化市政治、经济、文化、教育中心，更是湘、鄂、桂、黔、渝五省市区边境中心，素有“滇黔门户、全楚咽喉”之称，是我国东中部地区通往大西南的“桥头堡”。湘黔铁路、枝柳铁路和渝怀铁路在境内呈“大”字形交汇，209 国道与 320 国道呈“十”字交叉于此，沪昆高速、包茂高速穿境而过。随着沪昆客运专线的建成和芷江机场的复航扩建，四位一体的立体交通网络日臻完善。根据湘民行发〔2015〕49 号文件规定，鹤城区本轮行政区划调整，共撤销 4 个乡镇建制，现辖 2 个乡镇、1 个镇、7 个街道，总面积 672.71 平方公里。

第二节 自然地理概况

鹤城区地势由东南、西北向中部倾斜，东南端为雪峰山南麓，西北部为中山、低山，中间多低矮的丘陵和溪谷平原；境内地貌类型多样，以山地为主，约占全区总面积的 63%。全区属中亚热带季风湿润气候，年均气温为 16.4℃，年均降水量 1424 毫米，日照平均为 1475 小时，雨水充沛，农作物一年两熟，宜亚热带生物生长繁衍。鹤城区有丰富的矿产资源，山区蕴藏着煤、铁、铀、硫铁矿、高岭土、白云石、石英石等多种矿产。鹤城区水资源丰富，境内河流总长 124 公里，主要河流有舞水河、太平溪及其支流流贯全区，境内全长 39 公里。区内山塘水库星罗棋布，共有小型水库 41 座，初步探明水能蕴藏量 16945 千瓦。林地资源丰富，

全区森林覆盖率达 65.30%，是中国九大生态良好区域之一。可进行名优水果生产、竹林开发、中草药种植等山地综合开发。

鹤城区因地处武陵山脉和雪峰山脉之间，地形复杂、山水相间，处处是景，可谓是步移景异。主要旅游景点有天星洞、五溪文化广场、黄岩旅游度假区、中国侗文化城、中坡山国家森林公园等。

第三节 经济社会概况

2014 年末，全区常住总人口 60.63 万人，其中城镇人口 56.02 万人，较 2006 年增加 31.97 万人，城镇化水平由 2006 年的 72.20%提升到 2014 年的 92.40%；地区生产总值 264 亿元，较 2006 年增加 239.24 亿元；三次产业构成为 3.4:29:67.6，以生物、食品、新能源新材料、电子信息及林纸四大产业集群基本形成，现代制造等战略性新兴产业也已初具规模。截止到 2014 年末，地方财政收入 9.10 亿元，较 2006 年增收 8.09 亿元；全社会固定资产投资 108.00 亿元；城镇居民人均可支配收入 23705 元，农民人均纯收入 9608 元。

第三章 土地利用现状及存在的主要问题

第一节 土地利用现状

2014 年末鹤城区土地总面积为 67270.94 公顷。

一、农用地

2014 年全区农用地 55584.32 公顷，占土地总面积的 82.62%。其中，耕地 10375.27 公顷，园地 2545.18 公顷，林地 40232.16 公顷，其它农用地 2431.71 公顷，分别占全区农用地面积的 18.67%、4.58%、72.38%和 4.37%。

二、建设用地

2014 年全区建设用地 9307.48 公顷，占土地总面积的 13.84%。其中，城镇用地 5643.33 公顷，农村居民点用地 1681.46 公顷，采矿及独立建设用地 246.44 公顷，其他建设用地 135.86 公顷，交通水利设施用地 1600.39 公顷，分别占全区建设用地面积的 60.63%、18.07%、2.65%、1.46%、和 17.19%。

三、其他土地

2014 年全区其他土地 2379.14 公顷，占土地总面积的 3.54%。其中，水域 833.86 公顷，自然保留地 1545.28 公顷，分别占全区其他土地面积的 35.05%和 64.95%。

表 3-1 鹤城区 2014 年土地利用现状表

单位：公顷

地类		面积	占一级地类比重	占全区土地比重
土地总面积		67270.94	—	100.00
农用地	农用地合计	55584.32	1.00	82.62
	耕地	10375.27	18.67	15.42
	园地	2545.18	4.58	3.78
	林地	40232.16	72.38	59.81
	牧草地	0.00	0.00	0.00
	其他农用地	2431.71	4.37	3.61
建设用地合计		9307.48	1.00	13.84
建设用地	小计	7571.23	81.35	11.26
	城镇	5643.33	60.63	8.39
	农村居民点	1681.46	18.07	2.50
	采矿及独立建设用地	246.44	2.65	0.37
	交通水利用地	1600.39	17.19	2.38
	其他建设用地	135.86	1.46	0.20
其他土地合计		2379.14	1.00	3.54
其他土地	水域	833.86	35.05	1.24
	自然保留地	1545.28	64.95	2.30

说明：数据统计于鹤城区 2014 年土地利用变更数据库（已转换为规划基期分类）。

第二节 土地利用特征

一、土地利用类型多样，以农用地为主

2014 年末全区土地总面积 67270.94 公顷，其中农用地 55584.32 公顷，建设用地 9307.48 公顷，其他土地 2379.14 公顷，分别占土地总面积的 82.62%、13.84%、3.54%。农用地面积比重居于绝对优势地位。农用地中，耕地和林地面积较大，分别占农用地总面积的 18.67%、72.38%。

二、土地利用结构地域差异明显

全区耕地集中分布在黄金坳镇和芦坪乡，以及 G209、楼怀高速、怀化绕城线沿线附件的广大区域。90%以上林地主要分布在北部和南部的山地；园地主要分布在中部和南部的低丘和岗地；城镇村及工矿用地集中分布在铁路、公路两旁及坨院溪-太平溪沿河平原谷地一带。

三、土地利用与区域经济增长相关性较强

土地利用与区域经济增长在数量上和空间上均呈现出较强的相关性。全区人口、地区生产总值、固定资产投资以及二三产业比重等与建设用地呈正相关性，与耕地呈负相关性。其中，盈口乡、坨院街道、城南街道等地属于经济增长速度较快的地区，建设用地增加速度也较快。

第三节 土地利用中存在的主要问题

一、建设用地扩张与农用地保护矛盾日益突出

随着经济社会发展与人口增加，城镇工矿建设以及交通水利与能源等基础设施建设用地需求不断增加，城镇周边用地扩张比较明显，土地的供需不平衡进

一步扩大，造成建设用地扩张与农用地保护矛盾日益突出。

二、农村居民点缺乏统筹规划，用地粗放，居住环境不优

由于缺乏统筹规划与管理，村庄发展处于无序状态。村民随意选址建房现象突出，尤其表现在鹤城区主要干道沿线；家庭作坊式的小工厂与住房交叉布局，结构混乱；村内大量小面积零散土地闲置，土地利用效率低，整理、改造难度大。到 2014 年底，鹤城区农村居民点用地面积为 1681.46 公顷，人均农村居民点用地面积 133.03 平方米，超过国家标准。同时，农村垃圾无人管理，污水随意排放，基础设施落后，居住环境质量不优。

三、土地生态环境保护压力大

鹤城区属丘陵山地地区，2014 年底，林地面积达 40232.16 公顷，占全区土地总面积的 59.81%。土地开发利用方式容易导致水土流失，农业生态环境十分脆弱，植被一旦破坏且难以恢复。土地利用限制因子较多，开发利用与治理难度大。受地面坡度、土壤肥力、土层厚度、灌溉条件、海拔高程等限制因子的影响，加之生态环境的脆弱性和难以恢复性，导致开发利用难度大。

第四节 土地利用潜力

根据鹤城区耕地后备资源调查成果可以计算出鹤城区规划期内土地整治补充耕地潜力为 864.38 公顷，其中宜耕后备资源开发补充耕地 213.76 公顷，农用地整理补充耕地 17.65 公顷；建设用地整理补充耕地 628.05 公顷；土地复垦补充耕地 4.92 公顷。规划期内规划补充耕地任务量为 859.41 公顷。

第四章 土地利用战略与目标

第一节 土地利用战略背景与目标

以生态文明建设、新型城镇化、武陵山区扶贫攻坚、湖南省“一核三极四带多点”战略实施、区域交通条件改善等为主要背景，基于鹤城区的区域功能、城市功能、产业功能定位，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念，深入落实生态文明建设新要求，以“科技引领、交通先行、兴工活商、富民强市”为发展理念，以“构筑商贸物流中心、建设生态宜居城市”为建设目标，全面推进“一个中心、四个怀化”的建设；以保护耕地和基本农田为重点，以节约与集约用地为核心，以优化结构、整合空间、分区引导为手段，构建集约高效、环境友好的土地利用新模式，为建设经济社会快速发展、生态安全、环境宜居的鹤城区提供用地保障。

第二节 土地利用战略重点

一、严格控制建设占用耕地，切实保护耕地与基本农田

以促进粮食安全为目标，落实最严格的耕地保护制度，坚持以保护农用地特别是耕地为重点，进一步强化对基本农田的保护，推进耕地保护由重数量保护向数量、质量和生态全面管护的转变。并划定永久基本农田保护区，协调好城镇建设与耕地保护的关系，新增建设应充分利用低丘缓坡资源，少占或不占耕地，特别是在优质耕地和城镇发展均为集中的娄怀高速和怀化绕城高速之间的区域，重点优化建设开发边界，适度控制城镇规模，重点保护好优质耕地。充分发挥耕地生产、生态、景观和间隔的综合功能。将具有生态功能的耕地作为城市“绿心、绿带”，与建设用地穿插布局，使生态建设与耕地保护有机统一。

二、明确用途分区，强调建设用地空间管制

以用途分区为引导，根据各区域土地利用特征，因地制宜，划分土地用途分区，明确分区管制规则，加强建设用地空间管制，以达到保护农用地、规范建设用地及协调其他各用地的目的，从而提高土地环境质量，保障土地利用价值。

三、合理引导中心城区发展规模与方向，建设生态园林型城市

根据鹤城区中心城区“以南向拓展为主，北延东进西提”的空间发展战略以及土地利用建设用地调控指标，科学划定鹤城区中心城区规模边界与扩展边界，有效调控其发展规模，合理引导其发展方向。

建设城乡一体的绿色生态空间体系；保持合理的城市结构，协调城市内部各功能之间的关系；集约利用土地，保持适宜的人口密度，合理控制开发强度；尊重自然条件，实现物质、能源、信息资源的合理配置和利用；推进生活居住社区化、工业物流园区化、商贸服务街区化、实现城市相对集约发展和布局，形成城市社会和功能结构合理、人居环境良好的生态园林城市。

四、统筹城乡土地利用，推行城乡建设用地增减相挂钩

优先保障中心城区和工业园区用地，统筹兼顾乡镇产业与乡村居民点用地；优化城乡建设用地规模与布局，完善基础设施网络建设；有序推进农村居民点的整理，实现城镇建设用地扩张与农村居民点缩减相挂钩，促进城乡居民点体系的协调与完善。

五、合理引导产业用地布局，保护土地生态环境

按照保护优先、兼顾治理的要求，立足“生态优先、绿色发展”的理念，将生态文明建设融入“生态鹤城”建设的各个方面，协调土地利用与环境保护的关系，合理引导产业用地布局，避免土地污染，保护水资源安全；从环境功能区域

协调性原则出发，制定分区管制规则，科学划定生态保护红线，实现土地生态环境质量分区管制；提高森林覆盖率、城镇绿化率，增强坨院溪-太平河流域生态治理；注重土地生态基础设施和生态景观建设，改善土地生态环境，促进生态文明建设。

第三节 土地利用调控目标

通过土地利用目标调控和引导，严守耕地保护红线和生态保护红线，强化城乡建设用地规模刚性约束和边界管控，严控增量，盘活存量，提高建设用地利用效率。合理安排生产、生活、生态空间，推进土地集约开发、分类保护和综合整治，逐步形成人口、经济、资源、环境相协调的节约集约型土地利用新格局。

一、耕地与基本农田保护目标

2014年全区耕地面积为10375.27公顷，规划到2020年，耕地保有量不低于9650.00公顷，数据库实际落实耕地面积9660.63公顷。规划期间，基本农田保护面积不少于6530.00公顷。本次规划调整完善实际划定6566.73公顷，比目标多36.73公顷。

二、建设用地总量控制目标

2014年建设用地总规模为9307.48公顷。到2020年，建设用地总规模控制在12043.28公顷以内，比2014年净增2735.80公顷。其中，城乡建设用地规模控制在10125.14公顷以内，城镇工矿用地规模控制在9404.44公顷以内，其中中心城区建设用地规模控制在9031.32公顷以内。

三、新增建设用地控制指标

规划期间，全区新增建设用地控制在6099.50公顷以内，新增建设占用农用

地控制在5352.06公顷以内，新增建设占用耕地控制在2317.16公顷以内。

四、土地整治目标

规划期间，全区通过土地整治补充耕地859.41公顷，其中通过农用地整理补充耕地17.60公顷，宜耕后备资源开发补充耕地213.76公顷，建设用地整理补充耕地628.05公顷。

五、生态环境保护目标

规划期内积极推进土地综合整治，加强对土地开发利用行为的环境约束，促进土地生态安全建设，提高土地生态环境质量。重点保护森林公园、饮用水源保护区、自然保护区、风景名胜区等各类基础性生态保护功能区。至2020年全区林地、耕地、水域等具有生态功能的地类面积占土地总面积的73.61%，与2014年现状基本持平，在经济发展的同时保持生态环境的稳定性。

六、土地利用效率目标

农用地利用集约化、产业化不断推进，产出效益显著提高。严格控制建设用地总量，引导城镇用地内部结构调整，加强农村建设用地管理，闲置和低效建设用地得到充分利用，建设用地就业容纳力和经济产出率明显提高。2020年，全区土地利用率为96.95%，人均城镇工矿用地面积为100平方米/人以内，万元GDP占用土地面积降低15%左右。

第五章 土地利用结构调整

第一节 土地利用结构调整原则

- 1、符合规划目标和上级下达的控制指标；
- 2、合理保障农业用地，确保耕地保有量和基本农田保护目标的实现；
- 3、优先安排生态用地，保证生态系统的完整性，林地、水域等重要生态用地不应明显减少；
- 4、严格控制城乡建设用地规模，优化土地利用布局；
- 5、优先安排交通、水利、能源等重点基础设施建设项目用地；
- 6、发挥怀化作为全国九大生态良好区域之一和民俗资源丰富的优势，优先安排景区旅游用地和旅游配套设施用地，积极推进生态休闲和民俗旅游的发展；
- 7、注重建设用地内涵挖潜，以增量撬动存量，强化节约集约用地。

第二节 2006-2014 年土地利用结构变化

2006-2014 年期间，全区农用地、建设用地、其他土地三大类用地面积占土地总面积的比例由规划基期年的 85.21:10.91:3.88 变化为调整完善基期年的 82.62:13.84:3.54。农用地面积下降主要源于建设占用；其他土地面积下降主要源于建设占用和补充耕地开发；建设用地面积有所增加，主要源于城镇村发展和道路、水利等基础设施配套设施建设。

第三节 农用地结构调整

在保持生态平衡的前提下，调整农业用地结构和布局，因地制宜安排耕地、园地、林地等各类用地。

2014 年全区农用地面积为 55584.32 公顷，占土地总面积的 82.62%；2020 年为 53173.01 公顷，占土地总面积的 79.05%，比 2014 年减少 2411.31 公顷。

一、耕地

严格控制非农业建设占用耕地，结合城乡一体化与新农村建设，积极推进土地综合整治和宜耕后备资源的合理有序开发，确保耕地保有量目标得以实现。

2014 年全区耕地面积为 10375.27 公顷，占土地总面积的 15.42%；到 2020 年耕地面积为 9660.63 公顷，占土地总面积的 14.36%，比 2014 年减少 714.64 公顷。

二、园地

加大科技投入，重点挖掘现有园地的生产潜力。调整园地生产布局，引导园地向立地条件适宜的丘陵、台地和荒坡地发展。加强对中低产业园地的改造和管理，推进特色园地规模化和基地化。

2014 年全区园地面积为 2545.18 公顷，占土地总面积的 3.78%；到 2020 年园地面积 1928.59 公顷，占土地总面积的 2.87%，比 2014 年减少 616.59 公顷。

三、林地

严格控制各项建设工程征占生态林地；重点加强高速、国省干线以及铁路沿线防护林保护和建设；打造坨院溪-太平河流域沿河生态景观防护带；切实保护中坡国家森林公园、黄岩省级森林公园等重要森林资源；加强低效林地的改造，加快受损林地的恢复和重建。

2014 年林地面积为 40232.16 公顷，占土地总面积的 59.81%；到 2020 年林地面积为 39050.96 公顷，占土地总面积的 58.03%，比 2014 年减少 1181.20 公顷。

四、其他农用地

保障用于改善农民生产、生活条件及提高农用地综合生产能力必需的其他农用地面积。

2014年其他农用地面积为2431.71公顷，占土地总面积的3.61%；到2020年其他农用地面积2532.83公顷，占土地总面积的3.77%，比2014年增加101.12公顷。

第四节 建设用地结构调整

实现建设用地与人口协调增长，从严控制建设用地规模，优化建设用地结构，提高土地利用效率。根据上级下达的控制指标，优先保障交通、水利、能源等基础设施用地需求；满足必需的城镇建设用地、其他独立建设用地和其他建设用地需求；结合易地扶贫搬迁、新农村建设，满足改善农民生产生活条件必需的村庄建设用地需求。规划调整完善期内，继续大力推行城乡建设用地增减挂钩工作，科学统筹城乡建设用地布局，保障规模合理增长的情况下使布局进一步优化。

2014年建设用地总规模为9307.48公顷，占土地总面积的13.84%；2020年为12043.28公顷，占土地总面积的17.90%，比2014年增加2735.80公顷。

一、城镇用地

2014年城镇用地面积为5643.33公顷，占土地总面积的8.39%；规划至2020年，城镇用地面积8939.66公顷，占土地总面积的13.29%，比2014年增加3296.33公顷。

二、农村居民点用地

2014年农村居民点用地总面积为1681.46公顷，占土地总面积的2.50%；规

划至2020年，农村居民点用地面积720.70公顷，占土地总面积的1.07%，比2014年减少960.76公顷。

三、采矿与独立建设用地

2014年采矿与独立建设用地面积为246.44公顷，占土地总面积的0.37%；规划至2020年，采矿与独立建设用地面积为464.78公顷，占土地总面积的0.69%，比2014年增加218.34公顷。

四、交通水利设施用地

2014年交通水利设施用地面积为1600.39公顷，占土地总面积的2.38%；规划至2020年，交通水利设施用地面积1666.20公顷，占土地总面积的2.48%，比2014年增加65.81公顷。

五、其他建设用地

2014年其他建设用地面积为135.86公顷，占土地总面积的0.20%；规划至2020年，其他建设用地面积251.94公顷，占土地总面积的0.37%，比2014年增加116.08公顷。

第五节 未利用地结构调整

适度开发宜农未利用土地。坚持在保护中开发、在开发中保护的方针和因地制宜、统筹兼顾的原则，在保护和改善生态环境的前提下，合理开发未利用土地资源，提高土地利用效率。

2014年其他土地面积为2379.14公顷，占土地总面积的3.54%；2020年其他土地面积2054.65公顷，占土地总面积的3.05%，比2014年减少324.49公顷。

一、水域

2014年，水域面积833.86公顷，占土地总面积的1.24%；规划至2020年，全区水域面积826.69公顷，占土地总面积的1.22%，较2014年减少7.17公顷。

二、自然保留地

2014年，自然保留地面积1545.28公顷，占土地总面积的2.30%。规划至2020年，全区自然保留地1227.96公顷，占土地总面积的1.83%，较2014年减少317.32公顷。

第六章 土地利用布局优化

第一节 优化发展空间布局

围绕“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”，着力构建科学合理的产业发展格局、城镇化格局、生态安全格局，永葆天蓝、地绿、水清的美好家园。

依据整体保护、点状发展、因地制宜的原则，将片区划分为三个区。

——**重点开发区**。重点包括鹤城主城区、怀化工业园区、怀化经开区和重点建制镇。重点是按照市委、市政府“构筑商贸物流中心，建设生态宜居城市”的发展战略，加快城区“退二进三”、企业“退城入园”发展步伐，提质中央商务区，加速发展依托互联网+为主导的新型物流产业，着力形成大商贸、大物流、大流通的发展局面。

表 6-1 重点开发区分类表

分区一 重点开发区	
城市规划区	东到阳塘与中方泸阳交界，西至新家庄与芷江县域搭界，北起新垦，南至中方县城北边界，集聚产业和人口，高效集约开发。
怀化工业园	重点发展生物医药、食品加工、新材料、新能源以及电子信息等主导产业。
怀化经开区	重点发展现代商贸物流业、现代服务业和生物医药等新型产业。
工业集中区	坚持产业向园区集中，承接城区“退二进三”、“退城入园”企业项目，实现产业规模化、集群化发展。

——**农产品主产区**。主要包括农业作业区和农村居民区。农业作业区要强化耕地和基本农田保护，优化农业产业布局，整合各种资源发展现代农业。农村居民区要在科学规划的前提下，适度集中发展，提高土地利用效率，建设美丽乡

村·幸福家园。

表 6-2 农产品主产区分类表

分区二 农产品主产区	
花卉苗木产业区	以石门乡、杨村乡、芦坪乡、河西办事处为主要基地，大力发展优质花卉苗木产业。
畜牧水产产业区	以贺家田乡、黄金坳镇、凉亭坳乡、芦坪乡为主要基地，大力发展生猪、家禽和特色养殖。
果蔬茶叶产业区	以贺家田乡、黄金坳镇、凉亭坳乡、芦坪乡为主要基地，大力发展名优特水果和优质蔬菜。
粮油产业区	以黄金坳镇、凉亭坳乡、芦坪乡为主要生产加工基地，进一步优化粮油产业布局。

——**生态功能区**。主要包括有代表性的自然生态系统，以及禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区。对自然保护区、湿地公园、森林公园、风景名胜区等实行强制性保护，依法禁止任何破坏性开发活动，控制人为因素对自然生态系统的干扰，努力实现污染物零排放，不断提高生态环境质量。

表 6-3 重点生态功能区分类表

分区三 重点生态功能区	
国家森林公园	加大钟坡国家级森林公园保护力度，争取新增凉山为国家森林公园。
省级森林公园	加大现有象狮坡、黄岩 2 个省级森林公园保护力度，新增南山寨、韭菜坡 2 个省级森林公园。
市民休闲公园	加大迎丰公园、岩门公园、湖天公园保护力度，新增石门山下花海、杨村苗木福地等休闲公园。

第二节 农用地布局

以国家鼓励发展家庭农场、都市休闲农业为契机，优化农业产业结构，实施“生态品牌”战略，加快农业规模化、集约化、专业化步伐，大力发展城郊特色农

业、品牌农业和智慧农业，逐步建立现代农业产业体系。重点是推进“两园两区一海”农业产业发展。

——**两园**：即建设武陵生态休闲农业示范园，按照省级农业示范园区定位，高质量规划建设杨村、黄岩等区域 7 平方公里核心建设区，突出发展景观农业、高效设施农业、万亩果蔬基地、乡村旅游等特色产业。建设鹤城农产品加工仓储配送物流园，规划建设五省（市、区）周边区域大型农产品集散交易市场。

——**两区**：（1）建设城郊现代高标准规模养殖小区，重点是建设以黄金坳仇家村、岩冲村为核心的生猪养殖产业区，通过规模化、标准化、生态化改造，力争建成大西南最大的生猪交易中心。（2）建设标准化果蔬种植区，重点是建设以芦坪坪星村、楼城坳村、长潭村及黄金坳仇家村、沙溪村、汪家村、岩冲村等为核心万亩果蔬产业带，以黄岩为核心的高山生态延季蔬菜产业带。

——**一海**：即建设石门山下花海，重点是以玫瑰产业园为支撑，将山下花海打造成中国藤头村的升级版，打造成充满生命、灵魂的特色产业园，融合玫瑰文化、怀化文化和创意文化，以发展生态旅游为重点，突出生态文化休闲，建设集生产、科研、休闲、度假、旅游观光、体验为一体的花海园区。

以“两园两区一海”为农业用地布局的总体思路，因地制宜、突出重点、发展特色，重点从以下四个方面统筹规划各乡镇农产业布局。

（1）发展专业基地。重点是发展以贺家田乡为中心的香菇，“4+1”片区为中心的武陵无公害蔬菜；黄岩为中心的高山蔬菜和以石门清水井为中心的不公害蔬菜基地；鹤城芦坪、石门乡、黄金坳、凉亭坳乡、城南办事处、黄岩、杨村为主的油茶油料林；以芦坪、黄岩、杨村为主发展鱼腥草、金银花种植及加工；以黄金坳片区、石门乡、贺家田等为主，发展优质稻、优质水果种植。

（2）发展龙头企业。依托传丰蔬菜、绿紫园蔬菜、大康牧业、民丰牧业、

芦坪无公害蔬菜、凉亭坳生态养鱼合作社等竞争力强、带动农户多、科技含量高的农业龙头企业，培育一批骨干“菜蓝子”企业。依托博世康中药饮片、黄岩金银花等中药材基地建设，打造一批中药材深加工企业。

(3) 建设农合组织。按照“积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质”的要求，坚持发展与规范并举、数量与质量并重，加强规范管理，完善扶持政策，强化指导服务，鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作组织，不断提升农民合作组织规范化管理水平和自我发展能力。大力发挥专业合作组织对接生产与市场的作用，引进现代经营理念，发展现代营销方式，主动适应农产品消费的新趋势、新变化，进一步增强市场开拓能力。

(4) 健全服务体系。重点是健全农业科技推广服务、动物疫病防控服务、农村商贸物流服务、农村现代金融服务和健全农村信息化服务等五大农业服务体系。

第三节 城镇用地布局

建立城乡一体的绿色生态空间体系；保持合理的城市结构，协调城市内部各功能之间的关系；集约利用土地，保持适宜的人口密度，合理控制开发强度；尊重自然条件，实现物质、能源、信息资源的合理配置和利用；推进生活居住社区化、工业物流园区化、商贸服务街区化，实现城市相对集约发展和布局，形成功能结构合理、人居环境良好的生态园林城市。

鹤城区城镇用地布局的主要发展方向是“以南向拓展为主，北延东进西提”。南向拓展主要依托经济开发区并沿环城路、湖天南路向南形成湖天新区；北向延伸即依托新建行政服务中心，绕城路、湖天北路、迎丰区向北延伸；东进是依托铁路东站、外环路、迎丰路东进完善城东新区；西面老城区主要是依托城市向南拓展和区域交通建设的机遇，进行城市功能的完善提升和居住社区的改造更新，

从而实现西提。通过这一特色鲜明的空间结构布局，最终形成“四心辉映、八片交融、四山环绕、两水穿城”的生态型山水城市空间结构。

四心——是指组团城市四个城市级的公共活动中心。包括位于经济开发区的商贸物流中心、位于城中区的商业零售中心、位于迎丰区的文化行政服务中心、位于湖天区的商务中心。

八片——是指怀化主城由城中、铁北、经济开发区、迎丰、湖天、城东新区、杨村、鸭嘴岩八个组团片区。

四山——是指凉山、南山寨、钟坡山、韭菜坡，形成中心城区外围生态绿环。

两水——是指贯穿城市的舞水、太平溪。舞水将主城和中方连成一体，太平溪自东北向西南穿绕主城区与舞水相会。规划依托这两条河建设绿化风光带，山水与城市融为一体。

到 2020 年，全区城镇工矿用地控制在 9404.44 公顷以内，其中新增城镇工矿用地控制在 5726.49 公顷以内，占用耕地控制在 1952.59 公顷以内。

中心城区规划边界东起鹤城区与中方交界的阳塘，西至中坡山脚，北至娄怀高速，南至怀化绕城线—焦柳铁路，涉及盈口乡、城南街道办事处以及坨院街道办事处。规划到 2020 年，中心城区城镇工矿用地控制在 8737.17 公顷以内，其中新增城镇工矿用地控制在 5461.06 公顷以内。

第四节 独立工矿用地布局

全区新增独立工矿用地主要用于满足选址有特殊要求，不宜在城市或村镇内布置的采矿及其他独立建设用地的需求。规划期内适量安排已有独立工矿用地中效益好、有发展前景的项目改扩建用地。重点保障符合单独选址条件的基础设施项目如变电站、污水处理厂、垃圾处理场等用地需求。全区新增独立工矿用地主要布局在河西经开区、鹤城工业园以及其他部分重点乡镇。

到 2020 年，全区采矿及其他独立建设用地控制在 464.78 公顷以内，其中新增采矿及其他独立建设用地控制在 293.58 公顷以内，占用耕地控制在 146.45 公顷以内。

第五节 农村居民点用地布局

按照“合并小型村、缩减自然村、拆除空心村、搬迁高山村、保护文化村、改造城中村、建设中心村”的要求，研究确定村庄类别，明确每个村的功能定位及发展方向，确定区域内中心村、一般村的数量、功能与定点，合理安排城乡建设、农田保护、产业集聚、基础设施、生态涵养等空间布局，形成中心城区、重点镇、一般乡镇、中心村、基层村、撤并村相结合的“重点突出、梯次合理、特色鲜明、相互衔接”的城乡一体规划体系。严格实行一户一宅，引导农户按照规划和宅基地标准建房，并同步研究确定连线成片的路网、管网、村网、垃圾处理网的一体化建设规划，促进基础设施的配套建设，实现资源共享、设施共享、成果共享。有利生产、方便生活的农村居民点布局体系。

到 2020 年，全区农村居民点用地控制在 720.70 公顷以内，其中新增农村居民点用地控制在 181.91 公顷以内，占用耕地控制在 59.06 公顷以内。

第六节 交通水利用地布局

按照“适度超前、完善网络、保障有力”的要求，进一步加强以交通、水利为重点的基础设施建设，增强对全区发展的支撑保障能力。积极融入大通道、疏通微循环，加强交通设施养护和营运管理，不断完善城际、城乡等综合交通运输网络，建成高效便捷、安全可靠、多式联运的综合运输体系，逐步形成“七线四站”铁路运输网，“四通一环”高速公路网，“一水四港”城市水道的综合立体交通网络。

七线：沪昆高铁、沪昆铁路、焦柳铁路、怀邵衡铁路、渝怀铁路、张吉怀客运专线、包海铁路；

四站：怀化高铁南站、怀化南编组站、怀化东货运场、怀化火车站；

四通：沪昆高速、娄怀高速、吉怀高速、怀芷高速互通；

一环：环城高速；

一水：舞水河；

四港：榆树湾码头、油榨湾码头、李公湾码头、张家湾码头。

并加快水利基础设施和气象预警体系建设，统筹建设一批水利枢纽设施，进一步增强水资源保有调控能力。规划调整完善期内，将进一步完善城区供排水管网及雨污分流，对全区大中小型病险水闸除险加固以提高蓄水能力，并加大力度进行抗旱应急水源建设，以确保应对自然灾害能力有显著提升。

到 2020 年，全区交通水利建设用地控制在 1666.20 公顷以内，其中新增交通水利用地控制在 952.69 公顷以内，占用耕地控制在 230.40 公顷以内。

第七节 生态保护用地布局

一、生态保护用地布局的调整

充分考虑鹤城区地形地貌等自然条件，现状地块用地类型、行政区划及经济发展情况，结合生态系统的敏感性分析、生态适宜度分析、生态系统空间特征分析和生态服务功能评价等方法，按照《生态功能区划暂行规定》，结合鹤城区环境保护规划，将鹤城区生态系统划分为中心城区生态调节功能区和其他乡镇生态敏感保护区。

（一）中心城区生态调节功能区

建立城乡一体的绿色空间体系，在规划区范围内构筑城市绿色生态圈，并通

过组团生态隔离带，将城区外围的各种生态要素引入城市，与城区绿地系统形成有机整体，形成开放性绿色空间体系。在整个中心城区按照“两水四山、一心三圈、八园镶嵌”的绿地系统结构进行布局，城市发展与生态环境保护紧密结合，防止城市向周边无序扩张。

两水四山：依托舞水与太平溪布置滨水绿地、打造沿河风光带，形成开放式生态空间体系，形成绿色生态带，贯穿整个城市规划区。

一心：位于湘黔铁路北、东环路两侧，是六条风光带汇集的地区，规划作为城市公共绿心。

三圈：沿内环、中环、外环的防护绿地，形成城市绿色圈层防护绿带。

八园：包括三个市级公园和五个区级公园。

镶嵌：沿焦柳铁路和湘黔铁路布局生态隔离带、防护绿地、成为把郊区的生态绿地镶入城区的组团隔离绿带的楔形绿地。

（二）其他乡镇生态敏感保护区

该区的生态敏感性最强，系统稳定性差，很容易受到外来干扰的影响，或者该区的生态服务功能最重要，是重点保护区域。主要划定了以下几个方面的保护区：

（1）山岭：凉山、南山寨、钟坡山、韭菜坡，这些山地林木葱郁，既是城市四周的天际轮廓线，又是怀化城市的生态要素。以及城市外围森林公园的山体。

（2）江河：主要是贯穿城市的舞水、太平溪、板木溪、潭口溪和锦溪。

（3）水面：防洪堤（坝）内河道的宽度范围及取水口水源保护区范围。

该区域以保护为主，在合理引导下可以进行适度发展，严格控制城市建设用地的开发；对已经存在的工矿企业应坚决予以搬迁，对已破坏的生态环境要作好生态恢复工作。严格控制该区域的人口发展规模，对已破坏的生态环境要有计划

的进行修复；积极引导和调整该区域内的产业结构，发展生态产业；可在保护自然生态环境的基础上，发展生态旅游。

二、生态保护用地调整的特点

（一）保护类型更加丰富全面

调整完善后的生态保护用地类型涉及自然保护区、森林公园、风景名胜区、饮用水源保护区、生态公益林和地质灾害易发区，与调整完善前只有森林公园相比，保护类型更加丰富全面。

（二）保护面积保持稳定

调整完善前生态保护红线面积为 814.53 公顷，占全区土地总面积的 1.21%，本次调整完善生态保护红线面积保持不变。

（三）保护范围落位更加精准

生态保护红线划定过程中充分与林业、环保、水利和旅游等部门进行多次衔接，与相关部门专项规划进行多次融合，真正做到无缝对接，保护范围精准落位，确保避免出现规划实施期间各类规划相矛盾的现象。

第七章 土地用途分区与建设用地区空间管制

第一节 土地用途分区

根据土地利用主导用途、限制条件，结合土地用途管制的要求，以及鹤城区以保护耕地和生态旅游资源为重点的土地利用发展战略，不同区域土地资源条件、社会经济发展空间格局及生态环境控制要求，将鹤城区土地划分为基本农田保护区、一般农地区、林业用地区、城镇村建设用地区、独立工矿用地地区、风景旅游用地区和生态环境安全控制区等 7 个土地用途分区。

一、基本农田保护区

基本农田保护区是指为对基本农田实行特殊保护和管理而划定的土地用途区，面积为 7977.59 公顷，占全区土地总面积的 11.86%。主要分布在北部黄金坳镇和芦坪乡。

主要管制规则：（1）区内土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的农田道路、水利、农田防护林及其他农业设施；区内的一般耕地，应参照基本农田管制政策进行管护；（2）区内现有非农建设用地和其他零星农用地应当整理、复垦或调整为基本农田，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；（3）国家能源、交通、水利、军事等配套设施的零星用地确实无法避开基本农田的，必须在基本农田整備区内实行等质量补划；（4）禁止占用区内土地进行非农建设，禁止在基本农田保护区内建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动；（5）禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

二、一般农地区

一般农地区是除基本农田保护区、林业用地区以外，为农业生产发展需要划定的区域，总面积 4094.54 公顷，占全区土地总面积的 6.09%。

主要管制规则：（1）区内土地主要为耕地、园地、畜禽水产养殖地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施用地；（2）区内现有非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为耕地，规划期间确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；（3）禁止占用区内土地进行非农建设，不得破坏、污染和荒芜区内土地。

三、林业用地区

除风景旅游用地区、生态环境安全控制区之外，为发展林业生产和改善、保护生态环境需要划定的林地集中区。该区土地面积 39889.18 公顷，占全区土地总面积的 59.29%，主要分布在境内西北和西南、东部山区。

主要管制规则：（1）区内土地主要用于林业生产，以及直接为林业生产和生态建设服务的营林设施；（2）区内现有非农建设用地，应当按其适宜性调整为林地或其他类型的营林设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；（3）区内零星耕地因生态建设和环境保护需要可转为林地；（4）未经批准，禁止占用区内土地进行非农建设，禁止占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙、取土等活动。

四、城镇村建设用地区

城镇村建设用地区是指为城镇（城市和建制镇，含各类开发区和园区）和农村居民点（村庄和集镇）建设用地需要划定的土地用途区。规划城镇村建设用地区面积 9694.86 公顷，占全区土地总面积的 14.41%。

管制规则：（1）区内土地主要用于城镇建设，使用中须符合已经批准的城市、建制镇规划；（2）区内城镇建设应优先利用现有低效建设用地、闲置地和废弃地；（3）区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜；（4）区内土地使用应符合村庄和集镇规划，居民建房必须严格控制在国家规定的用地标准之内；（5）应结合社会主义新农村建设，加强村镇基础设施建设，改善村镇居住环境，防止水土污染；（6）区内建设应优先利用现有建设用地、闲置地和废弃地，强化拆迁管理，严禁一户多宅。

五、独立工矿用地地区

指独立于城镇、村镇建设用地以外的已建成独立工矿、企事业单位建设用地和为工矿发展需要划定的土地用途区。规划工矿用地地区面积为 415.91 公顷，占全区土地总面积的 0.62%。

主要管制规则：（1）区内土地主要用于采矿业以及不宜在居民点内配置的工业用地；（2）区内土地使用应符合经批准的工矿建设规划；（3）严格执行《工业项目建设用地控制指标》，防止工业用地低效扩张，鼓励工矿用地内部挖潜，合理布局，充分利用闲置地；（4）区内因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦；（5）加强环境保护，防止环境污染及水土流失，凡是可能对环境造成污染的建设项目必须坚持先评价后建设原则，采取必要的环保防治措施，确保污染物达标排放，保护生态环境。

六、风景旅游用地地区

区内土地主要用于旅游、风景游赏、休息及相关文化。规划风景旅游用地地区 278.21 公顷，占全区土地总面积的 0.41%。

管制规则：（1）区内土地主要用于旅游、休憩及相关文化活动；（2）区内土地使用应当符合风景旅游区规划；（3）区内影响景观保护和游览的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；（4）在不破坏景观资源的前提下，允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设；（5）严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的生产建设活动。

七、生态环境安全控制区

指主要河湖及其泄洪滞洪区、重要水源地保护区、地质灾害危险区等基于生态环境安全目的需要进行土地利用特殊控制的区域。规划期内该区土地总面积 846.89 公顷，占全区土地总面积的 1.26%。

管制规则：（1）区内土地以生态环境保护为主导用途；（2）区内土地使用应符合经批准的相关规划；（3）区内影响生态环境安全的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；（4）区内土地严禁进行与生态环境保护无关的开发建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出。

第二节 建设用地空间管制

规划根据资源环境承载能力和区域发展潜力，统筹考虑未来城乡人口分布和经济发展格局，加强城乡空间开发利用管制，合理划定“三界四区”，“三界”包括建设用地规模边界、建设用地扩展边界和建设用地禁建边界，“四区”包括允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

一、建设用地边界

（一）、建设用地规模边界：是指依据土地利用总体规划确定的城乡建设用地规模指标划定的允许建设区的范围界线。

（二）、建设用地扩展边界：是指土地利用总体规划确定的可以进行城乡建

设的最终范围界线。

1、建设用地扩展边界划定要求：

(1) 建设用地扩展边界在多规融合与衔接基础上以村界、路、桥、河流、山体、绿化带等具有明显隔离作用的标志物为范围界限合理划定。

(2) 优先将区级重点产业平台和产业项目、镇域中心用地及重点发展区块划入建设用地规模边界，并根据发展用地方向合理划定扩展边界。

(3) 优先划入包括中心村在内的村庄建设规划用地。

(4) 建设用地规模边界内用地类型为现状城乡建设用地、新增城乡建设用地、新增其他用地以及河流、湖泊及林地等不可建设地类。

(5) 扩展边界一经划定不得随意调整。

(三)、禁止建设用地边界：以法律、法规、政策为依据，将风景旅游用地核心区、饮用水源保护区核心区、地质灾害高危险地区等进行特殊保护，划定规划期内禁止各项建设开发活动的空间范围边界

二、建设用地空间管制分区

(一)、允许建设区

是指城乡建设用地规模边界所包含的范围，是现状和规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域。主要包括人口和经济开发密度已较大的中心城区以及重点乡镇、村镇，共划定允许建设区面积 10140.56 公顷，占全区总面积的 15.07%。

管制规则：(1) 区内土地为城镇村及工矿建设发展空间，具体土地利用安排应与鹤城区相关城市规划、各乡镇总体规划、村庄规划以及矿区规划等依法批准的相关规划衔接；(2) 区内涉及农用地转用的，应简化用地许可程序，完善备案制度，强化跟踪监管；(3) 区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划

指标约束，应统筹增量保障与存量挖潜，注重低效用地的二次开发，确保土地节约集约利用；(4) 规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可调整，但不得突破建设用地扩展边界；(5) 允许建设区边界的调整，须报规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准。

(二)、有条件建设区

指城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内除生态保留用地以外的范围。在不突破规划城乡建设用地规模控制指标前提下，区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整。全区共划定有条件建设区 1650.87 公顷，占全区总面积的 2.45%。

管制规则：(1) 在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整；(2) 区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模；(3) 在城镇工矿、农村居民点用地规模控制指标已经用完、且所有约束指标没有被突破的前提下，报经规划审批机关同级国土资源管理部门审查批准，区内土地可安排用于实施城乡建设用地增减挂钩的新增建设用地；(4) 规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整，如需调整按规划修改处理，严格论证，报规划审批机关批准。

(三)、限制建设区

指辖区范围内除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域，主要是指生态环境脆弱，不具备大规模开发条件的区域。主要包括邻近自然保护区的山体、水体，以及具有生态功能和经济功能的大片林地、园地、耕地等，共划定限制建设区 54664.98 公顷，占全区面积的 81.26%。

管制规则：（1）区内土地利用以农业生产为主，是开展土地整治和基本农田建设的主要区域；（2）区内禁止城、镇、村建设，严格控制线性基础设施和独立建设项目用地。

（四）、禁止建设区

指禁止建设用地边界所包含的空间范围，是具有重要资源、生态、环境和历史文化价值，必须禁止各类建设开发的区域。全区划定禁止建设区面积 814.53 公顷，占土地总面积的 1.22%，主要包括中坡山国家森林公园、黄岩省级森林公园、凤坪村引用水源保护区等重要生态敏感区。

管制规则：区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的建设与开发活动，各类建设用地不得使用 I 级保护林地；除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

第三节 建设用地节约集约利用调控

一、建设用地节约集约利用目标

（一）、总体目标

按照“用好增量、盘活存量”的工作思路，做好“开源”“节流”两大用地文章，有效破解土地瓶颈；以增量撬动存量，积极实践存量建设用地“挖潜增效”，努力推进实施城乡建设用地增减挂钩政策，推动土地利用方式的转变。推进城镇低效用地再开发，推进“空间换地”和批而未用土地“减量加速”，提高土地利用效率，为鹤城区“加速崛起”提供强有力的土地要素保障。

（二）、节约集约利用指标

1、城镇工矿用地

严格按照《城市用地分类与规划建设用地标准（GB50137-2011）》和《镇规划标准（GB50188-2007）》控制新增城市用地和建制镇用地，规划期末，人均城镇工矿用地控制在 100 平方米/人以内。

严格按照国土资源部制定的《工业项目建设用地控制指标（试行）》标准中相关行业相关投资强度审定工矿用地规模。

2、农村居民点用地

规划调整完善期内，对区内闲置及分布零散的农村居民点进行归并、拆迁，进一步加大农村居民点及其他集体建设用地整治力度。规划期内，人均农村居民点建设用地指标控制在 130 平方米/人以内。

3、万元二三产业增加值用地量

到 2020 年，单位 GDP 建设用地下降率不低于 27.00%。

4、城市分批次土地供应率

规划调整完善期内，城市分批次土地供应率达到 90%。

5、存量用地供应占比

规划调整完善期内，存量土地供应占比达到 19.87%。

二、建设用地节约集约利用规划

通过严格控制建设用地规模，优化建设用地开发利用格局，实施综合整治利用等手段引导鹤城区建设用地节约集约利用。

（一）、严格用地规模管控

到 2020 年，建设用地总规模控制在 12043.28 公顷以内，城乡建设用地总规模控制在 10125.14 公顷以内，以遏制土地过度开发和建设用地低效利用。

（二）、盘活存量建设用地

通过协议收回、鼓励流转、协议置换、收购储备、退二优二、退二进三等措

施,优化调整建设用地内部结构和功能、盘活存量建设用地、推进空间换地、加快批而未供、供而未用土地的消化利用和闲置土地处置,提高土地利用效益。规划调整完善期内,通过内部挖潜,实现存量土地旅游开发 29.95 公顷(编组站的再利用),消化“批而未供”土地 128.01 公顷,处置农村闲置土地 19.51 公顷。

(三)、引导产业向园区集中,促进工矿用地集约化发展

对于工业园内用地,强调内涵挖潜,盘活存量;发展区用地已纳入规划城镇工矿建设用地指标给予保障,控制区以调整好各类用地布局为主,将基本农田调出,为产业集聚区发展预留空间,并严格限定园区内非生产性用地。

(四)、推进城镇低效用地再开发

通过依法直接收回、异地盘活、依法转让、淘汰落后产能、实施“退二进三”、企业兼并重组、企业跨行业转型、企业行业内提升等方式,推进城镇低效用地再开发,提高土地利用率。

(五)、继续推进城乡建设用地增减挂钩

加大力度对城乡建设用地扩展边界外的农村居民点用地、废弃工矿、废弃公路等进行复垦,规划实施增减挂钩规模达 19.51 公顷,建新区主要集中在中心城区、中心镇以及中心村等范围内。

三、建设用地集约节约利用举措

(一)、加强宣传教育,增强节约集约意识

积极推进“阳光国土”工作,利用网站、电视、报纸等形式积极开展节约集约专题宣传,充分利用土地相关节日开展宣传活动,不断增强群众节约集约用地意识。

(二)、鼓励企业空间换地,零增地技改

与城建等部门构建公共技术服务平台,为企业拆旧建新、技术改造实现

用地扩容,提高容积率的“零土地”投资服务。

(三)、严格建设用地批后监管

强化项目用地全程监管,严格按出让合同用地,杜绝批少占多、批东建西、“移花接木”等违法行为的发生。

(四)、加大国土资源执法监察力度

加大动态执法巡查力度,确保依法用地,建立了巡查、举报和责任追究等制度,严格落实动态巡查责任制,及时发现、制止和查处违法用地行为。

第八章 加强耕地和基本农田保护

按照维护国家粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定的要求，严格保护耕地，加强基本农田建设，推进土地综合整治，提高耕地的综合生产能力。

第一节 耕地和基本农田保护的总体要求

一、落实上级下达的耕地保有量和基本农田保护任务

严格按照土地利用总体规划确定的保护面积指标，依据法律法规的相关划定标准，划定永久基本农田保护区，并将各乡镇（街道）耕地保有量、基本农田保护任务落实到地块和农户。新调整划定的基本农田平均质量等级不低于原有质量等级，城镇周边及交通沿线的高质量耕地优先划入基本农田。

二、积极稳妥推进土地整治和旱地改造水田工程

在生态环境保护的前提下，大力组织实施土地整治重大工程和旱地改水田质量提升工程。加大中低产田改造力度，积极开展农田水利建设，加强水土保持工程建设，提高耕地质量，提升基本农田地力。对新增优质耕地设立新增耕地和基本农田储备库，为补划基本农田进行储备。储备库中的耕地未经认定划为基本农田前，只作为一般农田进行保护。

三、加强对农用地结构调整的引导

合理引导种植业内部结构调整，规范设施农用地审批手续，鼓励利用未利用地、荒山荒坡、滩涂等非耕地或质量较差的土地发展设施农业，尽量不占或少占耕地，原则上不得占用基本农田。确实无法避免占用基本农田的，由区级国土部门会同农业部门组织论证，经区政府核拨预留基本农田指标，办理落实手续。确

需占用耕地的，通过采取耕作层土壤剥离利用、架空或预制板铺面隔离等工程技术措施，尽量减少对耕作层的破坏，并向国土部门缴纳相应的耕地开垦费，由国土部门负责补充耕地。确保不因农业结构调整降低耕地保有量。

第二节 严格保护耕地

一、严格控制建设占用耕地

按照不占或尽量少占耕地、促进节约集约用地的原则，强化对城乡各类建设占用耕地的控制和引导。通过严格的供地政策，制定项目用地控制指标、严格市场准入条件等措施，从源头上减少非农建设占用耕地。加强建设项目选址和用地的评价和论证，鼓励低丘缓坡开发，建设项目选址必须把减少占用耕地作为首选的重要因素。

到 2020 年，全区新增建设用地占用耕地控制在 2317.16 公顷以内。

二、认真落实耕地占补平衡

各类新增建设经批准占用耕地的，必须按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地，没有条件开垦或开垦的耕地不符合要求的，应当按照湖南省的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

到 2020 年，全区通过土地整治补充耕地不低于 859.41 公顷。

三、严防死守耕地保有量

规划到 2020 年耕地保有量不低于 9650.00 公顷，全区各乡镇均有分布，其中主要分布在盈口乡、垵院街道、黄金坳镇以及凉亭坳乡等。

四、加大耕地管护力度

按照数量、质量和生态全面管护的要求，依据耕地等级实施差别化管护。加大中低产田改造力度，积极开展农田水利建设；加强坡改梯等水土保持工程建设。推广节水抗旱技术，大力实施“沃土工程”、“移土培肥”等重大工程，提高耕地综合生产力，充分发挥耕地的生产、生态、景观的间隔功能。

五、确保补充耕地质量

加强对占用和补充耕地的评价，从数量和产能两方面严格考核耕地“占补平衡”，在“先补后占”的原则下，对补充耕地质量未达到被占用耕地质量的，按照质量等级折算增加补充耕地的面积。同时严格执行“占优补优、占水田补水田”的原则。积极实施耕作层剥离工程，剥离建设占用耕地的耕作层，用于新开垦耕地的质量建设。

第三节 加强基本农田保护

一、科学划定永久基本农田

严格按照《规划》确定的保护目标，在已完成的永久基本农田划定成果的基础上，将城镇周边、交通沿线现有的易被占用的地力等级达到全区平均水平以上的优质耕地先划为永久基本农田，将现状非耕地、坡度大于 25 度、零散破碎、质量等级较差的耕地划出永久基本农田，确保永久基本农田布局基本稳定、质量有所提高、数量不减少。

二、严格落实基本农田保护制度

城市、村庄和集镇建设不得占用基本农田，交通、水利、能源等基础设施项目因选址特殊，无法避让基本农田的，必须报国务院批准，并按照“先补后占、

占优补优”的原则，补划数量、质量相当的基本农田。禁止违法占用基本农田进行绿色通道、绿化隔离带和防护林建设，禁止改变基本农田土壤性状发展林果业和挖塘养鱼，禁止对基本农田耕作层造成永久性破坏的临时工程用地和其他各项活动。

三、加大基本农田建设力度

加大公共财政对基本农田保护区的扶持力度，大力推进高标准基本农田建设，实施重点基本农田建设重大工程，加强基本农田整理、农业基础设施特别是农田水利设施建设，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，稳步提高耕地生产能力。

第四节 积极推进土地综合整治

一、土地整治的指导原则

（一）、统筹城乡、推进一体化

以土地整治为项目依托，推动城乡资金和土地资源的良性互动与优化配置，打通统筹城乡土地资源配置的通道，优化城乡用地结构和布局，把各项支农资金集中投入到土地整治和村庄建设，发挥土地整治的综合效益，为工业反哺农业、城市支持农村打造良好平台，开辟新农村建设的资金渠道，并通过公共服务和配套设施向农村的延伸，推进城乡公共服务均等化过程，实现城乡一体化发展。

（二）、多规融合、统筹协调

与经济社会发展规划、城乡建设规划、产业发展规划、基础设施建设规划、生态建设和环境保护规划等相协调，统筹安排、整体推进土地综合整治，提高规划的针对性和可操作性。

（三）、坚持耕地数量、质量和生态管护并重

土地综合整治要始终把增加有效耕地面积、提高耕地质量、增强粮食综合生产能力放在首要位置，确保耕地占补平衡，确保国家粮食安全的土地资源基础，立足发展现代化农业。要对腾退宅基地和废弃地合理开发利用，要以复垦还耕增加耕地为原则。同时正确处理土地整治与生态环境保护的关系，坚持“在开发中保护，在保护中开发”，坚持土地整治与农田水利建设相结合，改善农业生态环境。

（四）、保持当地特色，保护古村落

注重保持农村风貌和当地特色，重视保护古村落、古民居等乡土建筑遗产，不应一刀切地推行村庄撤并，应保留传统农耕文化和民俗文化中的积极元素，保护农村人文景观和生态环境。

（五）、充分尊重农民意愿，切实维护农民合法权益

开展土地整治，要以促进农民增收、农业增效和农村发展为出发点和落脚点，把维护农民合法权益放在首位，坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推进。坚持公开透明、规范操作，全程吸收群众代表参与，保障农民的知情权、参与权和收益权，切实让广大农民群众共享城镇化和新农村建设的发展成果。

二、土地整治规划布局

（一）、建设用地整理

1、农村居民点整理

根据新农村建设规划、易地扶贫增减挂钩、村镇体系规划等相关规划布局要求，对于空心村、废弃村、集聚程度低的村有计划实施撤并与梳理改造，通过中心村和基层村建设，全面压缩农村居民点规模。到 2020 年，农村居民点缩减规模达 1158.74 公顷，其中垦造为耕地 617.15 公顷。

在进行农村居民点整理前，与文物保护单位进行衔接，明确整治范围内经文

物普查需保护的古村落、古民居等乡土建筑遗产，并在项目实施时加以保护。

2、废弃建设用地复垦

加快砖厂挖损、堆场压占等废弃土地和因道路改建产生的废弃公路整理工作，立足优先农业利用、鼓励多用途使用和改善生态环境。到 2020 年，废弃采矿用地复垦规模达 6.72 公顷，并全部垦造为耕地；其他废弃用地复垦规模达 5.18 公顷，其中垦造为耕地 4.18 公顷。

（二）、宜耕后备土地资源开发

规划调整期间，根据优先保护和改善生态环境的原则，提高宜耕后备土地资源开发项目选址科学性，严禁在保护林地上垦造耕地，依据土地利用条件，有计划有步骤的推进宜耕后备土地资源开发利用，保障耕地占补平衡。到 2020 年，通过开发低丘缓坡区域土壤质量较好的荒草地和废弃园地、林地，垦造耕地 213.76 公顷。

（三）、农用地整理

规划调整期内，有效改善农业生产条件，加快实施“旱改水”和耕地质量提升工程，提高耕地特别是基本农田的质量。到 2020 年，应圆满完成高标准农田质量建设，实施旱地改造水田不低于 200 公顷，通过农用地整理新增耕地不低于 17.60 公顷。

第九章 协调土地利用与生态环境建设

以“生态优先”为依据，统筹安排鹤城区各类用地，围绕绿色鹤城建设，加大水资源保护力度，加强土地资源的生态环境保护和整治，强化保护力度与治理措施，重点实施“青山、碧水、蓝天、绿地”四大工程，从水、陆、空“立体式”改善生态环境，形成环境友好型土地利用模式。

第一节 协调土地利用与生态环境建设

一、加强自然保护区保护力度，加快生态公益建设

统筹规划，合理保护中坡山国家森林公园，黄岩省级森林公园和凤坪村引用水源保护区等生态保护区，将区域内自然保护区、生态公益林等重要生态功能区划入生态保护红线之内，区域内禁止开展与保护无关的一切建设活动，禁止工业生产、资源开发、城镇化建设等；实行封山育林和植树造林，加强沪昆高铁、娄怀高速、沪昆高速、杭瑞高速、G209、G320、G319、S222 等干线公路沿线生态防护林建设，加强资源林政管理，加大生态保护与建设力度。

二、严格保护饮用水源，加强水域污染治理

严格保护饮用水源，将境内大小溪流、大中小型水库纳入地表水源保护区，将地表水源地及其他单井或井群的影响半径 300 米范围内，作为饮用水地下水源保护区。饮用水源区全部纳入生态保护红线之内，区域内禁止一切破坏水环境生态平衡的活动以及破坏水源林、护岸林、与水源保护相关植被的活动；禁止向水域倾倒工业废渣、城镇垃圾、粪便及其他废弃物；运输有毒有害物质、油类、粪便的船舶和车辆一般不准进入保护区；加强饮用水源地及水域的污染综合治理，依法关闭各类污染企业，扎实开展农业水源污染防治，加强渔业养殖污染治理，

优先开展水源地环境综合治理，加快推进农村环境综合整治，积极发展生态农业。建立饮用水水源水质监测预警系统，建立监测信息公开制度和日常巡查制度，编制饮用水水源总体应急预案，确保群众饮水安全。

三、构建生态良好的土地利用格局

坚持保护优先、自然恢复为主，因地制宜调整各类用地布局。顺应自然地形地貌形态，按最大的适宜性安排各类用地，逐渐形成结构合理、功能互补的空间格局。实施山水林田湖生态保护和修复工程，加快建设以最大面积、集中连片的林地、园地和基本农田等为主体构建生态廊道和生物多样性保护网的国土生态安全屏障，全面提升森林、河湖、湿地、空气等自然生态系统稳定性和生态服务功能。在城乡用地布局中，将集中连片基本农田、优质耕地作为“绿心”、“绿带”的重要组成部分，构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境。

第二节 推进土地生态治理

一、加强土地污染的预防与治理

建立土地环境质量评价和监督制度，严格污染物排放标准，整体升级工业结构，开展清洁生产，推广循环经济；有效控制城乡生活污染源，加强工业污染治理，保障污水处理厂、垃圾填埋场等建设用地。综合整治土壤环境，积极防治土地污染。

二、加强水土流失治理

加强石漠化治理，支持封山育林、育草，鼓励荒坡地植树造林种草，提高区域水土涵养能力；加强流域综合整治，大力实施坡改梯的移土培肥工程；防止乱

征乱占林地，严格控制林地流失，通过废弃地复垦和未利用地造林等措施增加林地资源，发挥林地生态保护功能，全面控制新的水土流失。

三、恢复工矿废弃地生态功能

建立城市污染和工商业废弃地改造的城市土地整理模式，有计划、分步骤地复垦历史上形成的采矿废弃地，及时、全面复垦新增工矿废弃地。改进土地复垦的生物、工程技术，提高土地生态系统自我修复能力。

第三节 构建环境友好型土地利用模式

一、探索丘陵平原城乡差别化用地模式

城镇地区，按照高效节约、生态健康的要求，重点加强城郊绿地系统建设，严格控制城市建设用地规模，保障基本生态用地需求，促进“城在林中、林在城中”城市生态格局的形成。乡村地区，以耕地保护和生态环境改善为主，努力减轻农业污染，大力发展高效农业，推广生态农业模式。着力发挥农业用地的生态效益及景观效益，不断优化特色农业布局。

二、探索山地农林区土地利用生态开发模式

鹤城区大部分土地面积以林地为主。规划期内，强化山区的生态保育和水源涵养功能，本着生态优先、适度开发、富民养山的土地利用原则，加强山区生态环境综合治理，保护山区脆弱生态系统，因地制宜的发展农、林、牧、果业等，适度发展生态旅游业，提高山区土地利用的社会经济效益，改善农民生产生活条件。

第十章 中心城区土地利用调控

第一节 中心城区规划范围调控

一、中心城区规划范围及现状

鹤城区中心城区规划范围为城南街道、坨院街道以及盈口乡行政辖区范围全部土地，土地总面积为 32352.59 公顷。

表 10-1 鹤城区中心城区规划范围 2014 年土地利用现状表

单位：公顷、%

地 类		2014 年		
		面积	比重	
土地总面积		32352.59	100.00	
农用地	农用地合计	23115.99	71.45	
	耕地	5472.53	16.92	
	园地	1705.73	5.27	
	林地	15704.70	48.54	
	牧草地	0.00	0.00	
	其他农用地	233.02	0.72	
建设用地	建设用地合计	7933.46	24.52	
	城乡建设用地	小计	6857.00	21.19
		城镇	5633.04	17.41
		农村居民点	1027.00	3.17
	交通水利用地	采矿及独立建设用地	196.96	0.61
		小计	958.18	2.96
		交通用地	745.99	2.31
		水利设施	212.19	0.65
	其他建设用地	118.28	0.37	
其他土地	其他土地合计	1303.15	4.03	
	水域	604.90	1.87	
	自然保留地	698.25	2.16	

2014 年，中心城区规划范围内农用地面积为 23115.99 公顷，占中心城区规划范围土地总面积的 71.45%，其中耕地 5472.53 公顷，园地 1705.73 公顷，林地

15704.70 公顷，其他农用地 233.02 公顷；建设用地面积为 7933.46 公顷，占中心城区规划范围土地总面积的 24.52%，其中城镇用地 5633.04 公顷，农村居民点用地 1027.00 公顷，采矿及独立建设用地 196.96 公顷，交通水利用地 958.18 公顷，其他建设用地 118.28 公顷；其他土地面积为 1303.15 公顷，占中心城区规划范围土地总面积的 4.03%。

二、土地利用调控目标

1、城南街道

到 2020 年，耕地保有量不低于 941.87 公顷，基本农田保护面积不少于 279.85 公顷，通过土地整治补充耕地 111.88 公顷。

到 2020 年，全区建设用地总规模控制在 2416.19 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 2134.09 公顷以内，城镇工矿用地规模控制在 2018.87 公顷以内；新增建设用地规模控制在 2042.27 公顷以内，新增建设占用农用地规模控制在 1883.25 公顷以内，占用耕地规模控制在 786.93 公顷以内。

到 2020 年，有条件建设区规模控制在 646.95 公顷以内，人均城镇工矿用地规控制在 100 平方米以内。

2、坨院街道

到 2020 年，耕地保有量不低于 1503.90 公顷，基本农田保护面积不少于 812.91 公顷，通过土地整治补充耕地 165.21 公顷。

到 2020 年，全区建设用地总规模控制在 2989.02 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 2836.35 公顷以内，城镇工矿用地规模控制在 2732.75 公顷以内；新增建设用地规模控制在 1909.70 公顷以内，新增建设占用农用地规模控制在 1749.16 公顷以内，占用耕地规模控制在 789.15 公顷以内。

到 2020 年，有条件建设区规模控制在 428.14 公顷以内，人均城镇工矿用地

规控制在 100 平方米以内。

3、盈口乡

到 2020 年，耕地保有量不低于 1402.27 公顷，基本农田保护面积不少于 839.59 公顷，通过土地整治补充耕地 147.07 公顷。

到 2020 年，全区建设用地总规模控制在 4872.31 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 4260.71 公顷以内，城镇工矿用地规模控制在 4145.39 公顷以内；新增建设用地规模控制在 1531.17 公顷以内，新增建设占用农用地规模控制在 1186.80 公顷以内，占用耕地规模控制在 502.79 公顷以内。

到 2020 年，有条件建设区规模控制在 555.28 公顷以内，人均城镇工矿用地规控制在 100 平方米以内。

三、中心城区发展战略

1、中心城区总体发展方向

中心城区主要发展方向是“以南向拓展为主，北延东进西提”。南向拓展主要依托经济开发区并沿环城路、湖天南路向南形成湖天新区；北向延伸即依托新建行政服务中心，绕城路、湖天北路、迎丰区向北延伸；东进是依托铁路车站、外环路、迎丰路东进完善城东新区；西面老城区主要是依托城市向南拓展和区域交通建设的机遇，进行城市功能的完善提升和居住社区的改造更新，从而实现西提。通过这一特色鲜明的空间结构布局，最终形成“四心辉映、八片交融、四山环绕、两水穿城”的生态型山水城市空间结构。

四心——是指组团城市四个城市级的公共活动中心。包括位于经济开发区的商贸物流中心、位于城中区的商业零售中心、位于迎丰区的文化行政服务中心、位于湖天区的商务中心。

八片——是指怀化主城由城中、铁北、经济开发区、迎丰、湖天、城东新区、

杨村、鸭嘴岩八个组团片区。

四山——是指凉山、南山寨、钟坡山、韭菜坡，形成中心城区外围生态绿环。

两水——是指贯穿城市的舞水、太平溪。舞水将主城和中方连成一体，太平溪自东北向西南穿绕主城区与舞水相会。规划依托这两条河建设绿化风光带，山水与城市融为一体。

2、中心城区主要功能定位及布局

以鹤中洪芷城镇群建设为契机，以沪昆高铁经济带和张吉怀精品生态文化旅游经济带为基点，以快速便捷的交通网络为重要支撑，按照“一核三轴五组团”的空间发展格局，着力把中心城区建设成五省边区交通枢纽中心、商贸物流中心、游客集散中心和信息金融中心。

一核三轴：一核即以鹤城、中方为主体的中心城区，三轴即怀化—芷江、怀化—黔城、怀化—泸阳三大城市轴。

迎丰组团：以迎丰路、顺天路、紫东路、湖天大道为主要区域，以行政办公、金融保险为主要业态，打造行政办公中心、信息金融中心。

城中组团：以鹤洲路、人民路、迎丰西路和城北为主要区域，重点发展商业零售，打造中央商务区。

城东组团：依托怀化学院、湖南医药学院、行政学院、广电中心，打造文化高地；实施阳塘科技物流产业区、山下花海现代农业示范园等项目建设，扩容提质城东新城。

河西组团：以怀化经开区、中方县城北部片区和怀化职教基地为重点，集中发展现代商贸物流业和人才基地建设，打造西南一流商贸物流基地和人才培训基地。

城南组团：以湖天片区为主要区域，依托沪昆高铁、怀化国际汽车城、佳惠物流配送中心、怀仁医药物流健康产业园等项目建设，打造物流基地和游客集散中心，形成湖南最具特色的高铁新城。

四、土地利用结构调整

到2020年，农用地面积减少到21050.86公顷，占规划范围土地总面积的比重由2014年的71.45%下降至65.06%；建设用地总规模增加到10277.52公顷，占规划范围土地总面积的比重由2014年的24.52%提高至31.77%；其他土地面积减少到1024.22公顷，占规划范围土地总面积的比重由2014年的4.03%下降至3.17%。见附表9所示。

五、土地用途分区

中心城区规划范围内，划定8个用途区。管制规则按全区制定规则执行。中心城区规划范围土地用途分区见附表10。

六、建设用地空间管制分区

中心城区规划范围内，允许建设区规划面积为9246.52公顷，有条件建设区规划面积为1630.37公顷，限制建设区规划面积为20903.35公顷，禁止建设区规划面积为389.71公顷。中心城区所涉及各街道（乡镇）建设用地管制分区见附表11。管制规则按全区制定规则执行。

1、城南街道：允许建设区规划面积为2139.21公顷，有条件建设区规划面积为646.95公顷，限制建设区规划面积为6217.18公顷，禁止建设区规划面积为200.93公顷。

2、坨院街道：允许建设区规划面积为2841.52公顷，有条件建设区规划面积为428.14公顷，限制建设区规划面积为5532.68公顷。

3、盈口乡：允许建设区规划面积为 4265.83 公顷，有条件建设区规划面积为 555.28 公顷，限制建设区规划面积为 9336.09 公顷，禁止建设区规划面积为 188.78 公顷。

第二节 中心城区扩展边界建设用地空间管制

一、扩展边界范围

鹤城区中心城区建设用地扩展边界东起鹤城区与中方交界的阳塘，西至中坡山脚，北至北环路、四方路、北绕城路，南至鸭嘴岩工业园，包括中心城区规模边界与有条件建设区边界所共同围成的范围，总面积为 11550.56 公顷。

二、扩展方向与扩展边界线划定

为适应中心城区发展的不确定性，保证中心城区建设发展空间，加强对城镇工矿用地的空间管制，在中心城区用地规模边界以外，选择周边交通区位较好、辐射能力较强、经济发展条件较好且适宜建设的地方，适当划定可选择布局的有条件建设区及扩展边界线，主要位于怀化经开区以及北环路以外区域。

三、扩展边界建设用地管制分区

按照中心城区的规划目标和用地总体布局，根据建设用地规模边界用地空间管制措施的差异性，将中心城区规模边界与扩展边界范围内土地划为允许建设区、有条件建设区、限制建设区三个建设用地管制区，优化中心城区用地空间管制布局，并按相关空间管制规则进行管理。

（一）、允许建设区

中心城区允许建设区所包含的范围，是规划期间中心城区控制线范围内主要新增建设用地规划选址的区域，也是规划确定的中心城区用地指标落实到空间上的预期用地区。引导产业在本区集聚，优化中心城区用地布局。在节约集约用地原则下，规划期内中心城区允许建设区面积为 8737.17 公顷。

（二）、有条件建设区

中心城区用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。在不突破中心城区规划建设用地规模控制指标前提下，区内土地用于区域规划用地的布局调整。规划期内中心城区有条件建设区面积为 1598.91 公顷。

（三）、生态用地区

为保证中心城区规模边界的完整性，在规模边界内，除依规划确定的城乡建设用地预期选址的允许建设区以外，不可建设的山体、河流以及为城市提供生态调节的绿地及其附属交通设施，统归为生态用地，它与允许建设区共同组成了中心城区规模边界。规划期内中心城区生态用地面积为 1215.08 公顷。

第三节 中心城区规模边界调控目标

一、中心城区规模边界土地利用现状

鹤城区中心城区规模边界内土地总面积 9952.25 公顷。2014 年，中心城区规模边界内农用地面积为 4279.94 公顷，占土地总面积的 43.00%，其中耕地 2192.78 公顷，园地 812.99 公顷，林地 1151.41 公顷，其他农用地 122.76 公顷；建设用地面积为 4890.50 公顷，占土地总面积的 49.14%，其中城镇用地 3981.84 公顷，农村居民点用地 491.80 公顷，采矿及独立建设用地 125.53 公顷，交通水利用地 249.85 公顷，其他建设用地 41.48 公顷；其他土地面积为 403.93 公顷，占土地总面积的 4.06%。

二、中心城区规模边界调控目标

到 2020 年，鹤城区中心城区城镇用地规模控制在 8737.17 公顷以内；新增城镇用地规模控制在 4755.13 公顷以内，新增建设占用农用地规模控制在 3736.89 公顷以内，新增建设占用耕地规模控制在 2011.15 公顷以内；有条件建设区控制在 1598.91 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 100 平方米/人以下。

三、中心城区规模边界土地利用结构调整

(一)、农用地

2014 年中心城区规模边界内农用地面积为 4279.94 公顷，2020 年除 543.05 公顷的山丘林地外，其余 3736.89 公顷全部减少为城镇用地和交通水利用地。

(二)、建设用地

2014 年中心城区规模边界内建设用地面积为 4890.50 公顷，2020 年增加到 9031.32 公顷。

1.城镇用地

2014 年中心城区规模边界内城镇用地面积为 3981.84 公顷，2020 年增加到 8737.17 公顷。

2.农村居民点用地

2014 年中心城区规模边界内农村居民点用地面积 491.80 公顷，2020 年面积为 0.00 公顷。

3.采矿及其他独立建设用地

2014 年中心城区规模边界内采矿及其他独立建设用地面积为 125.53 公顷，2020 年面积为 0.00 公顷。

4.交通水利用地

2014 年中心城区规模边界内交通水利用地面积为 249.85 公顷，2020 年面积为 294.15 公顷。

5.其他建设用地

2014 年中心城区规模边界内其他建设用地面积为 41.48 公顷，2020 年面积为 0.00 公顷。

(三)、其他土地

2014 年中心城区规模边界内其他土地用地面积为 781.81 公顷，其中 403.93 公顷的自然保留地全部减少为城镇用地和交通水利用地。

第十一章 乡镇土地利用调控

第一节 乡镇土地利用调控重点和要求

一、乡镇土地利用调控重点

为合理引导和控制鹤城区各乡镇土地利用，在对各乡镇经济和社会发展条件、发展趋势、资源环境条件、土地利用现状及土地适宜性分析的基础上，通过上下反馈和综合平衡，落实区级土地利用总体规划确定的各项控制指标，并制定各乡镇的耕地保有量、基本农田保护面积等土地利用约束性指标，强化乡镇行政辖区内的土地利用调控责任，为各乡镇经济社会全面协调可持续发展提供可靠的资源保障。

二、乡镇土地利用调控要求

《规划》确定的各项目标和指标，纳入国民经济和社会发展规划和计划，要严格执行。耕地保有量、基本农田保护面积等约束性指标分解下达到各乡、镇、街道，严格落实，不得突破。预期性指标通过经济手段、法律手段和必要的行政手段加以引导，力争实现。

各乡镇要按照《规划》规定的原则、目标和主要任务，积极配合鹤城区区域发展战略实施，切实落实所属区域的土地利用政策，加强本行政区域范围内土地利用的统筹协调。在有限的建设用地指标难以满足当地建设用地需求的情况下，既要有保有压，优先保障重点开发区域、重点基础设施的用地需求，又不能忽视区域的统筹发展。要做好主体功能区划在本行政辖区的空间落实和用地政策上的相互衔接，促进形成统筹协调的土地利用秩序。

第二节 各乡镇土地利用指标分解

根据统筹区域土地利用和优化配置土地资源、优先保障基础设施建设项目用地、促进中心城区规模化和产业布局基地化、严格保护耕地特别是基本农田、与部门专业规划和相关规划相协调、兼顾效率与公平、统筹需要与可能的原则，在公众参与的基础上，按照定性和定量相结合的方法，将指标分解到各乡镇，分解方案见附表，对于下达指标各乡镇必须严格执行。

一、黄金坳镇

黄金坳镇位于鹤城区北部，全国重点镇之一，紧邻主城区，209国道、焦柳铁路、渝怀铁路过境而过，交通便利。是鹤城区“三乡一镇”文化、经济、商贸中心，是鹤城区的花卉苗木、畜禽水产、果蔬、粮油综合产业区以及竹木中药材生产基地。未来着重发展农产品加工、仓储配送以及生猪养殖，力争建成五省边区大型农产品集散交易市场和湘西最大的生猪交易中心。

到2020年耕地保有量达到3694.49公顷，规划期内基本农田保护面积稳定在3085.06公顷；建设用地总规模控制在1185.01公顷以内，其中城乡建设用地控制在596.81公顷以内。

二、凉亭坳乡

凉亭坳乡位于鹤城区北部，黄金坳镇以北，与麻阳县和辰溪县交界。是鹤城区主要的畜禽水产、果蔬、粮油综合产业区以及竹木中药材生产基地。得益于黄金坳镇农产品加工以及仓储配送产业的飞速发展，以及自身便利的交通条件，凉亭坳的农业产值增长迅速，已经成为鹤城区名副其实的农产品主要生产地。

到 2020 年耕地保有量达到 2107.47 公顷，规划期内基本农田保护面积稳定在 1512.59 公顷；建设用地总规模控制在 580.75 公顷以内，其中城乡建设用地控制在 297.18 公顷以内。

第十二章 实施规划的保障措施

第一节 加强规划对土地利用的整体控制

一、落实耕地保护和节约集约用地责任制

按照《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》确定的目标和任务，明确耕地保护和节约集约用地责任，完善耕地保护和节约集约用地责任的考核体系，将耕地保有量、基本农田保护面积、补充耕地的面积和质量、新增建设用地面积作为耕地保护责任和节约集约用地目标考核的重要内容。建立土地利用总体规划实施问责制，政府主要负责人要对本行政区域内的土地管理和耕地保护负总责。把严格保护耕地、节约集约用地作为本区经济社会发展评价和干部政绩考核的重要因素，并强化考核结果的作用。

二、做好相关规划与土地利用总体规划的相互衔接

在规划编制过程中，加强与各部门、各行业的沟通和衔接，各部门、各行业编制的城市、村镇、农业、交通、水利、能源、旅游、生态建设等相关规划，应当与《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》相衔接，确保各规划确定的生态红线、基本农田保护红线、城镇开发边界等重要空间参数一致，实现“多规合一”。严格依据土地利用总体规划，从严审查相关规划的用地规模和标准，切实落实土地用途管制制度。凡不符合土地利用总体规划的，必须及时调整和修改，核减用地规模，调整用地布局。建立土地利用总体规划衔接联动机制，使各种规划有机统一，真正做到规划“一张图”。

三、强化土地利用总体规划自上而下的控制

乡镇人民政府应按照下级规划服从上级规划的原则，组织编制本级土地利用

总体规划，落实土地利用总体规划的各项目标和任务。重点落实基本农田地块，确定各地块的用途，划定城镇和农村居民点用地边界等。形成区、乡两级土地利用总体规划紧密结合，宏观控制与微观布局相结合的规划控制体系。

另外还需进一步完善和健全“一乡一所”机制，切实推动国土工作重心下移，夯实国土资源管理基础，提高服务群众能力水平，提升国土资源系统良好形象。

第二节 健全规划实施管理制度

一、进一步落实规划许可制度

加强农用地转用审批的规划和计划审查，强化土地利用总体规划和土地利用年度计划对农用地转用的控制和引导作用。凡不符合规划、未有农用地转用年度计划指标的，不得办理申请用地手续。严格控制规划确定的各种农用地转为非农建设用地的规模和速度。建设项目用地确实需要占用规划的农用地的，应依据有关法律规定修改规划。规划的农用地转化为建设用地及规划的耕地转化为其他农用地的许可，依据国家有关法律规定办理。

二、严格执行建设项目准入制度和用地控制指标制度

1、严格执行建设项目准入制度

严把投资项目准入关，提高准入门槛，实行“三个不报批”。特对高污染、破坏生态环境的项目，建立健全建设项目环保“第一审批权”和“一票否决权”制度；加强建设项目用地前期论证，对地质灾害易发区内的建设项目必须进行地质灾害危险性评估。

2、加强建设项目用地预审管理

对符合准入条件的建设项目用地，在符合国家产业政策、“两型社会”建设、土地利用总体规划和土地利用年度计划的前提下，严格根据土地投资强度、土地

利用强度、土地投入产出率和容积率等土地利用评价指标，进行指标控制，提高土地集约利用水平。按照国家颁布的各类建设项目用地指标定额标准核定用地面积，进一步细化各行业用地标准。此外，要加强用地批后监管。

三、改革年度用地计划指标审批与管理

改进年度用地计划指标管理办法，实施计划差别化管理，采用差别供地、分期供地、合同管理等综合手段，从源头上做到“节流”。严格规范项目审批，严格执行项目用地定额标准，建立工业用地评估和审查机制，加强土地供后监管，提高建设用地指标使用效率。

进一步强化节约集约用地政策，开展对建设用地的普查，研究制定鼓励盘活存量的政策措施，探索创新“以补充量定新增量、以压增量倒逼存量挖潜”的建设用地流量管理办法和机制，真正实现“以增量撬动存量”。鼓励提高农村建设用地的利用效率，严格执行农村一户一宅政策。

严禁闲置土地。农用地转用批准后，满两年未实施具体征地行为或用地行为的，批准文件自动失效；对具备耕作条件的土地，应当交原土地使用者继续耕种。对用地单位闲置的土地，严格按照《闲置土地处置办法》的有关规定处理。

四、严格执行耕地和基本农田保护制度

坚持层层落实耕地和基本农田保护责任，区政府应定期与各乡镇（街道）主要领导签订责任状，国土资源部门应会同农业、监察、审计、统计等部门定期对各乡镇耕地和基本农田保护责任目标履行情况进行检查和考核，并向上级部门报告。对认真履行责任目标，成效突出的，要给予表彰；对没有达到责任目标的，要进行通报，对非法占用耕地和基本农田的，应按照相关规定予以处罚，并责令限期补充耕地和补划基本农田；对按照法定程序经批准占用基本农田的，应对被占用的基本农田耕作层土壤进行剥离，用于开垦新的耕地，确保土地综合整治新

补划的基本农田不低于同期被占用基本农田的质量标准,同时对土地整治补充耕地的情况也要进行定期考核。

五、加强规划实施动态监管

按照“预防为主,事前防范与事后查处相结合”的方针,由乡国土资源所负责对本辖区内的耕地、基本农田和建设用地进行动态巡查,及时发现、制止违反规划用地、破坏基本农田等违法行为,并作好巡查登记和上报工作。加大执法力度,对违反土地利用总体规划用地的行为,坚决依法查处,责令限期拆除违法占地新建建筑物,拒不执行的,依法申请人民法院强制执行。

第三节 完善规划实施的利益分配机制

一、健全耕地保护的经济激励和制约机制

加大非农建设占用耕地特别是基本农田的成本,鼓励各类建设利用存量土地和其他土地。加大对耕地特别是基本农田保护的财政补贴力度,将耕地保有量和基本农田保护面积作为国家确定一般性财政转移支付规模的重要依据,实行保护责任与财政补贴相挂钩。探索建立耕地保护基金,通过发放保护补偿资金调动村级组织和农民群众保护耕地的积极性,同时,结合年度土地卫片执法检查,对有违法用地并整改不到位的村级组织坚决不予补偿。对开发利用建设少占耕地、耕地保护成绩优异的乡镇在年度计划指标上给予倾斜。

二、以土地综合整治为平台,积极推进城乡一体化建设

以土地综合整治为平台,探索利用“宅基地换城镇住房补贴,承包地换城镇社会保险”的用地新模式及城乡建设用地增减挂钩政策,促进农村土地要素合理流动,引导农民向城镇集中,农用地向规模经营集中。促进城乡建设用地结构优化和农业规模化产业化目标的实现。加大对以农村宅基地整理为主要内容的农村

建设用地整理的财政支持力度;加强农村基础设施建设,引导农民相对集中居住,增强通过农村居民点整理腾退建设用地、新增耕地的可行性,推进城乡一体化建设。

1、坚持规划先行,合理、科学地编制农村土地综合整治规划

在本规划的基础上,在农村居民点用地总量控制前提下,合理、科学地编制土地综合整治规划和村庄规划。综合整治规划要与基本农田保护、产业发展、村镇建设、电网改造、供水工程、交通水利和生态环境保护等规划相互衔接,并赋予其法定地位,作为农村土地综合整治和新农村建设的基本依据。

2、整合各方面资金,统筹安排、集中投入

要从以下几个方面归集和整合土地综合整治资金。一是土地整理和复垦的专项资金;二是中央和地方的其它涉农惠民资金,包括国土、农业、水利、交通、环保等部门的涉地涉农资金,聚合新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、新农村建设专项资金、环境治理方面的资金及农村公路建设、农业综合开发、小型农田水利、扶贫开发、中低产田改造等涉农资金;三是通过土地流转,注入社会资金;四是通过城乡建设用地增减挂钩获得土地增值效益;五是村镇企业的收益。

3、积极推进四大工程建设,吸引农民相对集中居住

以农村土地综合整治规划为依据,积极推进“农村电网改造扩容、农村环境综合整治、农村居民点用水工程、农村公路建设工程”四大工程建设,改善中心居民点基础设施条件和环境质量,吸引农民新建房向中心居民点集中。

4、积极推动宅基地置换

农村宅基地置换按照“一户一宅”原则,以土地综合整治为平台,采取在本村置换、到城镇置换等多种形式,因村因户制宜地置换。以期通过宅基地置换,调

整农村建设用地布局，形成相对集中的村庄布局形式，促进土地节约集约利用。

5、创新农村土地承包经营权流转制度，推进农业规模化发展

鼓励、引导和规范土地承包经营权、林地使用权和集体建设用地使用权依法流转。按照“依法、自愿、有偿”的原则和“不改变土地集体所有性质、不改变土地用途、不损害农民土地承包权益”的要求，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。

三、构建节约集约用地激励机制

通过利益调节和政策、资金支持等措施，严控新增总量、强化盘活存量、提高用地效益，建立城镇低效用地再开发、废弃地再利用的激励机制。

1、建立工业企业用地“退低进高”机制

加快结构调整步伐，对资源消耗大、污染严重、产出低及不符合产业导向目录的企业，鼓励其利用现有厂区整体调整转产，实施符合国家产业政策鼓励类项目。

2、实行差别化鼓励扶持政策

实行差别化鼓励扶持政策，激励企业“空间换地”加快转型升级，促进土地节约集约利用，对亩产税收贡献大的企业，加大扶持力度。

3、建立问责制度

抓紧出台节约集约用地目标责任制考核办法，把节约集约用地考核纳入经济社会发展综合评价体系，作为政府领导干部政绩综合考核评价的重要内容。建立节约集约用地问责制，落实责任主体，明确考核目标，定期进行考核评价。

第四节 探索建立保护生态环境的新机制

一、大力推进农村生态环境综合整治

以“流域治理”为主线，突出“连片整治”，重点实施六项工程，不断加大农村污染防治和生态保护力度。一是农村饮用水源保护工程；二是农村生活垃圾治理工程；三是农村生活污水处理设施建设工程；四是行业性污染整治工程；五是农村畜禽养殖污染治理工程；六是河沟池塘污染整治工程。

二、着力构建农村环保“三大体系”

一是建立农村生态规划体系，明确畜禽养殖禁养区、适养区、限养区；二是建立农村环境监测体系，重点监测集中式饮用水源水质；三是建立农村环境保护监管体系，设立环保监管员，健全公众调查制度，推行环保工作绩效考核制度。

三、加强集体林权制度改革，建立责权利明晰的林业经营制度

以发展现代林业、增加农民收入、建设生态文明为目标，以坚持统筹兼顾各方利益，确保农民得实惠、生态受保护为原则，将集体林地经营权和林木所有权落实到农户，以激发农民发展林业生产经营的积极性和爱林护林的自觉性，增加森林数量，提升森林质量，增强森林生态功能和应对气候变化的能力。

第五节 建立健全的规划实施动态监管制度

一、探索规划实施动态管理模式

建立健全土地利用的全程督控体系，每年对规划执行情况和实施绩效进行评价和总结，作为年度新增计划指标分配和实施的重要依据。根据经济社会环境不断变化的实际情况，适时“更正”建设用地发展边界和发展方向，使规划具有期限滚动后延的时序性。

二、强化规划实施的社会监督机制

强化规划编制过程中的公众咨询和规划审批后的公示制度，建立规划成果长期展示的平台，以扩大规划的影响范围。

建立全区土地利用动态监测体系和用地信息公开查询制度。将可以向公众公开的信息在动态监测和用地信息公开查询系统中进行及时更新，便于公众的查询与监督。

三、全面推行“阳光规划”

扩大公众参与，充分发扬民主，全面推行“阳光规划”。在规划编制和规划实施过程中，向社会公示，广泛征求公众意见，增强规划的公开性和透明度，尤其是在具体土地利用安排和土地整理复垦开发方面应当广泛听取公众意见。

并对年度土地利用规划的实施和管理动态进行公示。对土地利用总体规划实施和管理的工作制度和办事程序、土地利用年度计划及其执行情况、依规划审批的用地情况和规划监督检查结果进行公示。建立实施规划的公众自由咨询制度，为广大人民群众提供方便、快捷的规划管理服务。

第十三章 附则

第一节 规划生效日期

本规划自湖南省人民政府批准之日起生效，现行规划同时废止。

第二节 法定有效组成文件

本规划由规划文本、规划修改说明、图件、数据库等构成，文本、图件与数据库具有同等效力。

第三节 规划审批与调整

土地利用总体规划实行分级审批。任何单位和个人不得擅自修改土地利用总体规划。确需修改的，按《湖南省土地利用总体规划条例》等相关法律法规依法调整。

第四节 规划效力

本规划一经批准，必须严格执行，任何单位和个人在本行政区域范围内进行各项土地利用、开发、整治、保护活动，都必须遵循本规划，凡涉及土地利用的各专项规划必须与本规划相衔接。各乡镇土地利用总体规划必须依据本规划编制。

第五节 规划实施解释

本规划由鹤城区人民政府负责实施，由鹤城区国土资源分局负责解释。

附表

附表 1 鹤城区土地利用主要调控指标表

单位：公顷

指标名称		2005 年	2014 年	2020 年	指标属性
总量目标	耕地保有量	11118.38	10375.27	9650.00	约束性
	基本农田保护面积	7100.71	6753.62	6530.00	约束性
	建设用地总规模	7342.53	9307.48	12043.28	预期性
	城乡建设用地规模	6001.69	7571.23	10125.14	约束性
	城镇工矿用地规模	4306.27	5889.77	9404.44	预期性
增量目标	新增建设用地规模	——	2900.83	6099.50	预期性
	建设占用农用地规模	——	2623.63	5352.06	预期性
	新增建设占用耕地规模	——	918.49	2317.16	约束性
	补充耕地任务量	——	107.10	859.41	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地（平方米/人）	——	105.13	100.00	约束性

附表2 鹤城区土地利用结构调整表

单位:公顷、%

地类		基期年(2005年)		修改年(2014年)		规划修改前(2020年)		规划修改后(2020年)		规划(修改后-修改前)	
		面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重		
土地总面积		67270.94	100.00	67270.94	100.00	67270.94	100.00	67270.94	100.00	0.00	
农用地	耕地	11118.38	16.53	10375.27	15.42	9788.53	14.55	9660.63	14.36	-127.90	
	园地	2811.35	4.18	2545.18	3.78	2012.51	2.99	1928.59	2.87	-83.92	
	林地	40835.85	60.70	40232.16	59.81	39318.90	58.45	39050.96	58.03	-267.94	
	牧草地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	其它农用地	2557.47	3.80	2431.71	3.61	2542.79	3.78	2532.83	3.77	-9.96	
	合计	57323.05	85.21	55584.32	82.62	53662.73	79.77	53173.01	79.04	-489.72	
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	4058.70	6.03	5643.33	8.39	8841.21	13.14	8939.66	13.29	98.45
		农村居民点用地	1695.42	2.52	1681.46	2.50	724.29	1.08	720.70	1.07	-3.59
		采矿用地	247.57	0.37	246.44	0.37	116.03	0.17	114.26	0.17	-1.77
		其他独立建设用地	0.00	0.00	0.00	0.00	347.66	0.52	350.52	0.52	2.86
		小计	6001.69	8.92	7571.23	11.26	10029.19	14.91	10125.14	15.05	95.95
	交通水利用地	1206.77	1.79	1600.39	2.38	1226.38	1.82	1666.20	2.48	439.82	
	其他建设用地	134.07	0.20	135.86	0.20	251.96	0.38	251.94	0.37	-0.02	
	合计	7342.53	10.91	9307.48	13.84	11507.53	17.11	12043.28	17.90	535.75	
其他土地	水域	845.72	1.26	833.86	1.24	827.16	1.23	826.69	1.22	-0.47	
	自然保留地	1759.64	2.62	1545.28	2.30	1273.52	1.89	1227.96	1.83	-45.56	
	合计	2605.36	3.88	2379.14	3.54	2100.68	3.12	2054.65	3.05	-46.03	

附表3 鹤城区主要规划控制指标分解表

单位：公顷

乡镇名	耕地保有量	基本农田保护面积	建设用地总规模	城乡建设用地规模	城镇工矿用地规模	新增建设用地规模	新增建设占用农用地规模	新增建设占用耕地规模	补充耕地任务量
鹤城区	9650.00	6530.00	12043.28	10125.14	9404.44	6099.50	5352.06	2317.16	859.41
城南街道	941.87	279.85	2416.19	2134.09	2018.87	2042.27	1883.25	786.93	111.88
坨院街道	1503.90	812.91	2989.02	2836.35	2732.75	1909.70	1749.16	789.15	165.21
盈口乡	1402.27	839.59	4872.31	4260.71	4145.39	1531.17	1186.80	502.79	147.07
黄金坳镇	3694.49	3085.06	1185.01	596.81	492.13	505.53	485.89	218.58	221.33
凉亭坳乡	2107.47	1512.59	580.75	297.18	15.30	110.83	46.96	19.71	213.92

附表4 鹤城区耕地保有量变化情况表

单位：公顷

类别	2005年耕地面积	规划期间补充耕地面积					规划期间减少耕地面积				规划期间净增(+)-减(-)	2020年耕地落实面积
		增加合计	农用地整理	建设用地整理	宜耕后备资源开发	土地复垦	减少合计	建设占用	灾毁	其他		
规划期	11118.38	859.41	17.60	628.05	213.76	0.00	2317.16	2317.16	0.00	0.00	-1457.75	9660.63
年均增减	—	57.29	1.17	41.87	14.25	0.00	154.48	154.48	0.00	0.00	-97.18	—

附表 5 鹤城区土地用途分区统计表

单位：公顷

用途区名称 行政区名称	行政区面积	基本农田保护区 010	一般农地区 020	城镇建设用地区 030	村镇建设用地区 040	独立工矿用地区 050	风景旅游用地区 060	生态环境安全控制 区 070	林业用地区 090
鹤城区	67270.94	7977.59	4094.54	8939.66	755.2	415.91	278.21	846.89	39889.18
城南街道	9204.27	674.91	537.91	2012.98	115.22	9.2	0	212.88	5030.39
坨院街道	8802.34	654.12	635.8	2691.67	103.59	41.17	39.69	22.76	3731.56
盈口乡	14345.98	948.14	1412.64	4045.78	122.7	99.61	204.18	190.01	6366.26
中心城区小计	32352.59	2277.17	2586.35	8750.43	341.51	149.98	243.87	425.65	15128.21
黄金坳镇	15889.01	3683.72	931.86	189.23	214.57	261.72	30.46	241.58	9568.11
凉亭坳乡	19029.34	2016.7	576.33	0	199.12	4.21	3.88	179.66	15192.86

附表 6 鹤城区建设用地管制分区统计表

单位：公顷

管制分区名称 行政区名称	行政区面积	允许建设区 010	有条件建设区 020	限制建设区 030	禁止建设区 040
鹤城区	67270.94	10140.56	1650.87	54664.98	814.53
城南街道	9204.27	2139.21	646.95	6217.18	200.93
坨院街道	8802.34	2841.52	428.14	5532.68	0
盈口乡	14345.98	4265.83	555.28	9336.09	188.78
黄金坳镇	15887.57	653.59	16.72	14972.67	244.59
凉亭坳乡	19030.78	240.41	3.78	18606.36	180.23

附表7 鹤城区 2006-2020 年重点建设项目用地规划表

单位: 公顷

序号	项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地	备注
1	交通	怀芷高速	新建	2005-2020	42.21	
2		S255 中方至芷江公路工程	新建	2005-2020	20.65	
3		坨院路-天星东路道路工程	新建	2005-2020	22.80	
4		人防办前绕城路人行道	新建	2005-2020	5.39	
5		铁路编组站搬迁及其配套设施项目	新建	2005-2020	326.00	
6		怀化综合汽车客运枢纽站	新建	2005-2020	8.00	
7		火车东站改扩建	改扩建	2005-2020	31.61	
8		怀化高铁西站	新建	2005-2020	-	
9		怀化南动车运用所	新建	2005-2020	53.51	
10		怀邵衡铁路(鹤城段)	新建	2005-2020	62.96	
11		吉怀高速补征地(鹤城段)	新建	2005-2020	13.93	
12		溆怀高速补征地	新建	2005-2020	4.37	
13		黄金坳至漾头公路(鹤城段)	改扩建	2005-2020	15.00	
14		张吉怀铁路及其南延线	新建	2005-2020	-	
15		渝怀铁路复线(鹤城段)	改扩建	2005-2020	-	
16		焦柳铁路扩能改造(鹤城段)	改扩建	2005-2020	-	
17		西安-恩施-怀化-广州铁路(鹤城段)	新建	2005-2020	-	
18		济南至茂名铁路客运专线(鹤城段)	新建	2005-2020	-	
19		G320 改扩建	新建	2005-2020	-	
20	水利	天星塘水库扩建工程	改扩建	2005-2020	2.60	
21		太平溪、坨院溪综合整治	新建	2005-2020	-	
22	能源	怀化市城市垃圾焚烧发电厂	新建	2005-2020	10.32	
23		城东污水处理厂	新建	2005-2020	11.53	
24		西怀加油站	新建	2005-2020	0.33	
25		城西、杨村、城南变电站	新建	2005-2020	22.00	
26	旅游	竹林湖生态旅游度假区	新建	2005-2020	10.50	
27		麻子寨生态旅游项目	新建	2005-2020	13.67	

序号	项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地	备注
28		梦回湘西	新建	2005-2020	17.40	
29		湘西侗文化村项目	新建	2005-2020	82.68	
30		山下花海旅游项目	新建	2005-2020	11.38	
31		中坡科普园	新建	2005-2020	0.99	
32		中坡公园西大门广场及服务中心	新建	2005-2020	4.19	
33	其他	怀化市二水厂二期工程	新建	2005-2020	-	
34		经开区基础设施建设	新建	2005-2020	-	
35		怀化市城区供排水管网及雨污分流项目	新建	2005-2020	-	
36		西南商贸物流园	新建	2005-2020	-	
37		怀化市殡仪馆	新建	2005-2020	13.08	
38		城东新区及其基础设施用地	新建	2005-2020	-	
39		张吉怀铁路综合开发用地	新建	2005-2020	-	
40		金鹰驾校	新建	2010-2020	-	
41		万里驾校	新建	2010-2020	-	
42		村级综合服务平台	新建	2010-2020	-	
43		易地扶贫搬迁安置	新建	2010-2020	-	
44		明德小学	新建	2010-2020	-	
45		乡政府六小——中心小学	新建	2010-2020	-	

附表8 鹤城区2006-2020年土地整治重点项目表

单位：公顷

项目编号	重点项目名称	类 型	项目所在乡、镇	项目规模面积 (公顷)	净增耕地面积 (公顷)	建设期限
1	朱溪岩头耕地整理	农用地整理	盈口乡	11.17	0.79	近期
2	禾塘耕地整理	农用地整理	杨村乡	8.59	0.92	近期
3	板山村耕地整理	农用地整理	石门乡	15.9	1.71	近期
4	山下村土地整理	农用地整理	石门乡	133.33	4	远期
5	双村村土地整理	农用地整理	石门乡	66.67	2	远期
6	岩天大桥土地整理	农用地整理	石门乡	266.67	8	远期
7	败泥冲、水环田、江口院土地整理	宜耕后备资源开发	黄金坳镇	31.13	20	近期
8	溪坪耕地整理	宜耕后备资源开发	城南街道办事处	15.61	12.3	近期
9	潭口村土地开发	宜耕后备资源开发	盈口乡	53.33	45.6	远期
10	江口院村土地开发	宜耕后备资源开发	黄金坳镇	14.48	9.38	远期
11	田家村土地开发	宜耕后备资源开发	黄岩旅游度假区	20	16.6	远期
12	汪家村土地开发	宜耕后备资源开发	黄金坳镇	4.3	3.01	近期
13	岩冲村土地开发	宜耕后备资源开发	黄金坳镇	4.6	3.22	近期
14	仇家村土地开发	宜耕后备资源开发	黄金坳镇	66.67	52	远期
15	包家村村庄整理	建设用地整理	芦坪乡	3.88	2.33	近期
16	张家村村庄整理	建设用地整理	芦坪乡	2.48	1.49	远期
17	枫木潭村村庄整理	建设用地整理	贺家田乡	3.09	1.85	远期
18	板木桥村村庄整理	建设用地整理	贺家田乡	2.39	1.43	近期
19	蒲天垅村村庄整理	建设用地整理	杨村乡	1.82	1.09	近期
20	龙形村土地复垦	建设用地整理	城南街道办事处	2.41	2	近期
21	黄金坳土地复垦	建设用地整理	黄金坳镇	3.67	3.05	近期
22	曹家坡、杨潭土地整理	建设用地整理	凉亭坳乡	15.61	10	远期
23	苎远坪星土地整理	建设用地整理	芦坪乡	5.21	4	远期
24	清水井村土地复垦	建设用地整理	石门乡	1.55	1.28	近期
合计				754.56	208.05	—

附表9 鹤城区中心城区规划范围土地利用结构调整表

单位:公顷、%

地 类		2014 年		2020 年		变化量 (2020 年-2014 年)		
		面积	比重	面积	比重	面积	比重	
土地总面积		32352.59	100.00	32352.59	100.00	0.00	0.00	
农用地	农用地合计	23115.99	71.45	21050.86	65.06	-2065.13	-6.39	
	耕地	5472.53	16.92	4395.44	13.59	-1077.09	-3.33	
	园地	1705.73	5.27	1055.99	3.26	-649.75	-2.01	
	林地	15704.70	48.54	15462.56	47.79	-242.15	-0.75	
	牧草地	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	其他农用地	233.02	0.72	136.87	0.42	-96.15	-0.30	
建设用地	建设用地合计	7933.46	24.52	10277.52	31.77	2344.06	7.25	
	城乡建设用地	小计	6857.00	21.19	9231.11	28.53	2374.11	7.34
		城镇	5633.04	17.41	8750.43	27.05	3079.86	9.52
		农村居民点	1027.00	3.17	334.11	1.03	-655.36	-2.02
		采矿及独立建设用地	196.96	0.61	146.57	0.45	-50.39	-0.16
	交通水利用地	小计	958.18	2.96	827.66	2.56	-130.52	-0.40
		交通用地	745.99	2.31	610.03	1.89	-135.95	-0.42
		水利设施	212.19	0.65	217.63	0.67	5.44	0.02
其他建设用地	118.28	0.37	218.75	0.68	100.47	0.31		
其他土地	其他土地合计	1303.15	4.03	1024.22	3.17	-278.93	-0.86	
	水域	604.90	1.87	599.68	1.86	-5.21	-0.01	
	自然保留地	698.25	2.16	424.54	1.31	-273.72	-0.85	

附表 10 鹤城区中心城区规划范围土地用途分区统计表

单位：公顷

用途区名称 行政区名称	行政区面积	基本农田保护区 010	一般农地区 20	城镇建设用地区 030	村镇建设用地区 040	独立工矿用地区 050	风景旅游用地区 060	生态环境安全控制区 070	林业用地区 090
城南街道	9204.27	674.91	537.91	2012.98	115.22	9.2	0	212.88	5030.39
坨院街道	8802.34	654.12	635.8	2691.67	103.59	41.17	39.69	22.76	3731.56
盈口乡	14345.98	948.14	1412.64	4045.78	122.7	99.61	204.18	190.01	6366.26
合计	32352.59	2277.17	2586.35	8750.43	341.51	149.98	243.87	425.65	15128.21

附表 11 鹤城区中心城区规划范围建设用地管制分区统计表

单位：公顷

管制分区名称 行政区名称	行政区面积	允许建设区 010	有条件建设区 020	限制建设区 030	禁止建设区 040
城南街道	9204.27	2139.21	646.95	6217.18	200.93
坨院街道	8802.34	2841.52	428.14	5532.68	0
盈口乡	14345.98	4265.83	555.28	9336.09	188.78
合计	32352.59	9246.56	1630.37	21085.95	389.71

附表 12 鹤城区中心城区规模边界土地利用结构调整表

单位: 公顷、%

地 类		2014 年		2020 年		
		面积	比重	面积	比重	
土地总面积		9952.25	100.00	9952.25	100.00	
农用地	农用地合计	4279.94	43.00	543.05	5.46	
	耕地	2192.78	22.03	0.00	0.00	
	园地	812.99	8.18	0.00	0.00	
	林地	1151.41	11.57	543.05	5.46	
	牧草地	0.00	0.00	0.00	0.00	
	其他农用地	122.76	1.23	0.00	0.00	
建设用地	建设用地合计	4890.50	49.14	9031.32	90.75	
	城乡建设用地	小计	4599.17	46.21	8737.17	87.79
		城镇	3981.84	40.01	8737.17	87.79
		农村居民点	491.80	4.94	0.00	0.00
		采矿及独立建设用地	125.53	1.26	0.00	0.00
	交通水利用地	小计	249.85	2.51	294.15	2.96
		交通用地	213.05	2.14	214.98	2.16
		水利设施	36.80	0.37	79.17	0.80
其他建设用地	41.48	0.42	0.00	0.00		
其他土地	其他土地合计	781.81	7.86	377.88	3.80	
	水域	377.88	3.80	377.88	3.80	
	自然保留地	403.93	4.06	0.00	0.00	