

鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）说明

（2016 年修订版）

鹤城区人民政府

二〇一七年一月

目 录

第一章 规划调整完善背景.....1

第一节 区域战略地位的变化 1

第二节 经济社会发展形势的变化 2

第三节 土地利用管理与规划的新要求 3

第二章 规划调整完善的思路和重点.....4

第一节 规划调整完善的理念 4

第二节 规划调整完善的重点 4

第三章 现行规划实施简要评价.....5

第一节 规划主要目标实现程度 5

第二节 评估结论 6

第三节 规划调整完善下达指标 6

第四章 规划调整完善概述.....7

第一节 规划调整完善的工作过程 7

第二节 规划调整完善依据 9

第三节 规划调整完善的范围及基础数据 10

第五章 规划控制指标修改.....10

第一节 总量指标修改 10

第二节 增量指标修改 11

第三节 效率指标 11

第六章 规划用地结构调整.....12

第一节 农用地结构修改 12

第二节 建设用地结构调整 12

第三节 其他土地结构调整 13

第七章 建设用地规模与布局修改.....13

第一节 城镇工矿用地规模与布局修改 13

第二节 农村居民点用地规模与布局修改 15

第三节 交通水利用地规模与布局修改..... 15

第四节 其他建设用地规模与布局修改..... 16

第八章 耕地和基本农田保护与布局修改.....16

第一节 耕地和基本农田保护的总体要求..... 16

第二节 耕地布局修改..... 17

第三节 基本农田保护任务与布局修改..... 18

第九章 其他修改19

第一节 土地用途分区修改..... 19

第二节 建设用地管制分区修改..... 19

第三节 乡镇土地利用规划指标修改..... 20

第十章 生态保护红线的划定方案.....21

第一节 生态保护红线内涵..... 21

第二节 生态保护红线划定方法..... 21

第三节 生态保护红线划定方案..... 21

第十一章 修改方案的衔接与协调.....22

第一节 规委会审查意见落实情况..... 22

第二节 与相关规划的衔接..... 23

第十二章 关于土地利用总体规划成果的说明.....24

附表26

附表 1 鹤城区土地利用结构调整修改表..... 26

附表 2 鹤城区建设用地空间管制分区修改情况表..... 27

附表 3 鹤城区土地用途分区修改情况表..... 27

附表 4 鹤城区主要规划控制指标修改方案..... 28

附表 5 2006-2020 年鹤城区土地开发整理复垦表 29

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 鹤城区建设用地布局调整示意图；
- 图 2 鹤城区建设用地管制分区调整示意图；
- 图 3 鹤城区基本农田布局调整示意图；
- 图 4 鹤城区耕地布局调整示意图；
- 图 5 鹤城区中心城区建设用地布局调整示意图；

第一章 规划调整完善背景

当前和未来一个时期，是怀化市逐步实现全面贯彻落实科学发展观、抓重大战略性机遇、加快转变发展方式、确保怀化市实现经济综合实力跻身全省第二方阵的关键时期，也是土地利用供需矛盾与其他各种问题的凸现期。现行规划考虑了西部大开发与中部崛起战略、湘西地区大开发与湖南“一化三基”战略等规划重大背景。在一段时期内，现行规划适应了怀化市的经济社会发展要求，对促进经济可持续发展起到了基础保障作用。

但是随着十八届三中全会的召开，中央对全国的经济发展和土地管理工作提出了新的思路和新的要求。省委省政府在新发展时期对怀化的发展定位以及怀化市“十三五”规划的实施，这一系列的重大背景变化都是现行规划所考虑不足的地方。规划背景的变化势必对土地规划工作产生重大影响，主要的变化体现在以下几个方面。

第一节 区域战略地位的变化

一、湖南省主体功能区规划的实施要求

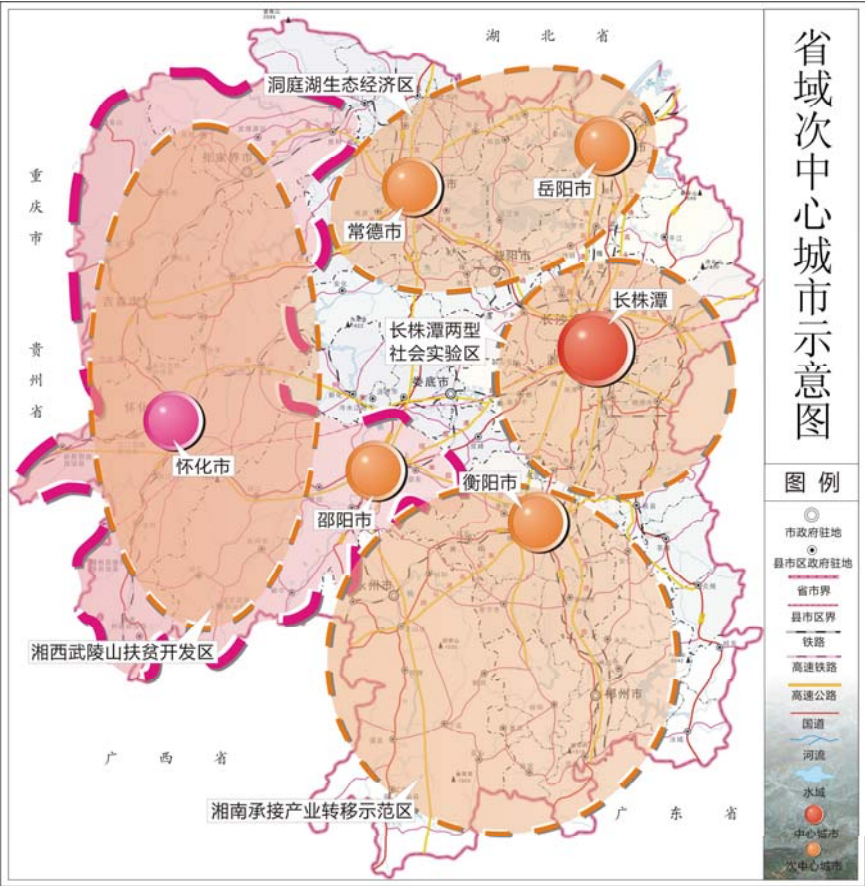
2012 年，基于《全国主体功能区规划》和湖南省国民经济和社会发展中长期规划组织编制的湖南省主体功能区规划正式颁布。其中，鹤城区作为怀化市仅有的两个重点开发区域的一个，无疑对整个怀化市的经济发展起着非常重要的作用。规划将怀化市中心城区的发展方向定位于重点发展林产、医药、食品、建材、旅游、现代物流等产业，突出生态产业和绿色产品，推进鹤中洪芷经济一体化，建设湘鄂渝黔桂周边区域性中心城市和物流中心、全省重要的绿色食品基地、中成药生产基地、水电开发基地和竹木加工基地，承东启西的重要枢纽，湘西地区重要的增长极。怀化市鹤城区应该基于此定位，充分协调好土地利用关系，积极考

虑各方面的政策，促进鹤城区及整个怀化市经济社会的良好发展。

二、湖南省新型城镇化规划的实施要求

在湖南省新型城镇化规划（2015-2020年）中，怀化和岳阳、衡阳、常德、邵阳市一起被定位为省域次中心城市，2020年城镇人口规模达到50-100万人左右。

同时提出以张家界、湘西自治州、怀化3市州及邵阳、娄底西部地区为主体，立足世界级山水文化资源和文化生态区域，构建绿色宜居、文化传承的张吉怀精品生态文化旅游经济带。以武陵山经济协作区建设和新一轮扶贫开发为契机，支持怀化、娄底、邵阳发挥交通优势，建设成为综合交通枢纽和商贸物流中心，加快形



成产业特色明显、城市协同发展的城市组团；怀化市要加快推进鹤中洪芷城镇带建设，积极对接北部湾、渝鄂、云贵地区，建设成为湘鄂渝黔桂交界区域中心城市、综合交通枢纽、物流中心和绿色食品基地。怀化市应基于此定位，科学合理引导和布局城市用地，推进城镇化的健康和可持续发展。

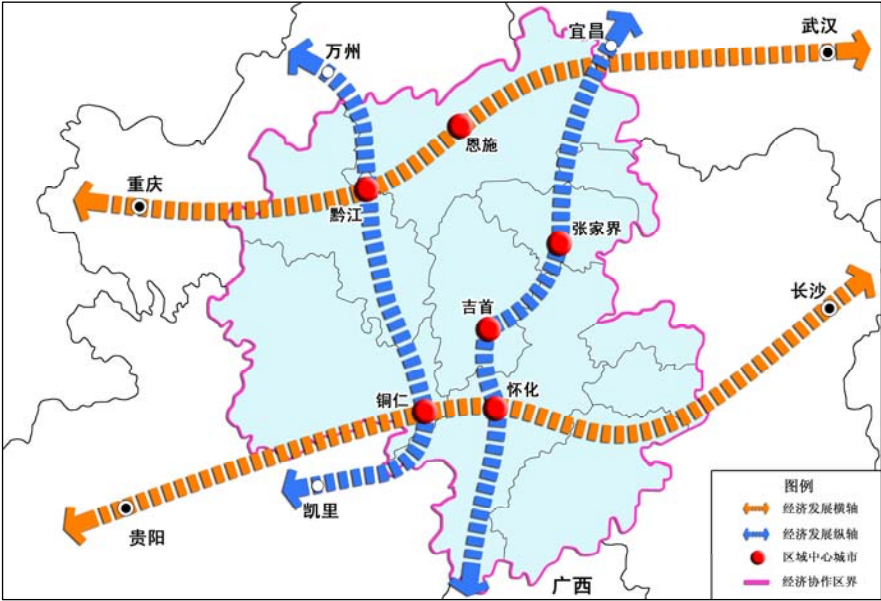
三、武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划的实施要求

《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》将包括武陵山区在内的11个连片特困地区和3个特殊政策区作为中国未来的扶贫攻坚主战场，在教育、卫生、文化、就业、社会保障等民生方面加大支持力度，同时加强生态建设和环境保护，着力

解决制约发展的瓶颈问题，促进基本公共服务均等化，以期从根本上改变这些地区的落后面貌。

2012年，《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011-2020年）》正式批复，

标志着武陵山区的扶贫计划上升到实施阶段。怀化市位于湖南省武陵山片区的中心区域，经济基础、历史文化、旅游和生态资源、动植物和矿产资源、水利和农业资源等在区域内都具有明显的优



势和突出的特色。规划特别指出要加快黔江、恩施、张家界、吉首、怀化、铜仁等六个中心城市发展，优化城市形态，完善提升城市功能，促进人口与产业集聚，发展特色优势产业，发挥辐射带动作用。

规划首次将武陵山片区的发展提升到国家战略的高度，但采取多中心发展模式，没有明确一个发展中心和重点，几乎所有城市都在打造武陵山中心城市。怀化市作为首位中心城市，规划到2020年中心城区人口规模达到90万人，是其他中心城市的两倍。从现状城区人口、建成区面积来看，怀化市是武陵山最大的城市，是无可争议的武陵山片区中心城市，怀化完全可以通过做大中心城市来带动武陵山片区和湖南省西部贫困地区的整体发展。因此如何在规划实施阶段协调发展与土地利用的矛盾将是怀化市未来重要考虑的问题。

表 1-1 武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011-2020 年）中心城市一览表

怀化市。承担珠江三角洲经济圈、北部湾经济圈的辐射和对接功能，建成重要的综合交通运输枢纽和现代物流中心，重点发展林产、医药、食品、建材、旅游、现代物流等产业，到 2020 年城区人口规模达到 90 万人。
黔江区。承担成渝经济圈及整个西南地区的辐射和对接功能，建成生态宜居城市、区域性交通枢纽、产业集聚中心和公共服务中心，重点发展绿色食品、新材料、轻纺、化工、生物制药、现代服务、公共服务等产业，到 2020 年城区人口规模达到 50 万人。
恩施市。承担武汉经济圈和长江中上游城市的辐射和对接功能，建成园林城市、优秀旅游城市，重点发展富硒食品和生态文化旅游，到 2020 年城区人口规模达到 50 万人。
张家界市。承担武汉经济圈、长株潭经济圈及长江中游城市的辐射和对接功能，建成旅游产业高效发展、旅游设施完备、环境优美、生态良好、社会和谐的国际风景旅游城市，到 2020 年城区人口规模达到 38 万人。
吉首市。是与长株潭经济圈、湖南各城市对外联络通道上的节点城市，建成商品贸易集散地和以民族风情旅游为主导的生态园林城市，重点发展绿色食品、烟酒、医药、旅游等支柱产业，到 2020 年城区人口规模达到 35 万人。
铜仁市。是连接贵州、云南通道上的节点城市，建成商贸、旅游核心城市和山水园林城市，重点发展现代制造业、现代物流业、特色食品加工业、旅游服务业等相关产业，到 2020 年城区人口规模达到 50 万人。

第二节 经济社会发展形势的变化

一、区域交通条件改善，凸显区位优势

渝怀线、邵六线、渝穗线、沪昆高铁的建设使得怀化更好地对接珠三角、长三角和成渝经济区。包茂高速、沪昆高速在怀化相交，为怀化融入全国高速公路系统，带来了较好的发展前景。芷江机场的扩建复航大大提升了怀化承东启西、贯通南北的区域交通能力，对城市经济和城市空间发展带来了重要影响。铁路交通、航空交通、公路交通和信息通道联成一体，怀化市已经名符其实地成为连接内地与大西南的交通枢纽。随着怀邵衡铁路、渝怀铁路复线、规划中的西广铁路、济南至茂名铁路客运专线、重庆至怀化铁路客运专线的建设，其区域性交通枢纽中心地位将更加巩固，区位优势更加明显，对怀化市现有的建设用地布局将产生

重大影响，鹤城区土地利用面临新的形势和要求。

二、重点区域的发展及重大项目的实施

为配合国家《中长期铁路网规划》和《湖南省新型城镇化规划》建设，根据广州铁路集团公司的相关规划，已明确将兴建怀化南动车运用所、怀化高铁西站，未来还将怀化原铁路编组站搬迁至河西，并升级扩容怀化火车东站货运站场。

一系列重大铁路交通项目的实施，有利于进一步巩固和加强怀化在全国铁路交通枢纽中的优势地位，铁路站场建设所带来的辐射功能和整合效应，对推进产城融合、加快扩市融城、推动城乡统筹具有重要的意义。以此优势条件为机遇，把全市城市发展，综合保税区建设、铁路口岸建设结合起来，努力把怀化建设成为五省周边区域中心城市、全省新的经济增长极。

三、鹤城区行政区划的调整

湖南省民政厅批准了鹤城区的行政区划调整方案，调整后的鹤城区行政区划共撤销 4 个乡镇建制，现辖凉亭坳、盈口两个乡，黄金坳一个镇，城中、城北、红星、迎丰、城南、河西、坨院七个街道，调整后的行政区最大限度的整合了现有资源，扩大了中心城区的控制范围，这也促使基于原行政区划分散的土地规划必须实时调整，以符合当前和未来经济社会的发展需要。

另外在市级层面，与鹤城区相邻的中方县即将撤县设区，这也意味着“鹤-中-洪-芷”一体化建设又向前迈出了实质性的一步，在今后鹤城区的土地利用总体规划工作也将同步调整思路，以服务于发展大局。

第三节 土地利用管理与规划的新要求

一、对耕地保护的新要求

党的十八大、十八届三中全会和中央经济工作会议、城镇化工作会议、农村工作会议就严防死守 18 亿亩耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕

地数量和质量保护并重等提出了新的更高要求。按照党中央、国务院要求，国土资源部下发了《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》(国土资发[2014]18 号)，提出了一系列新举措，其中包括：严格划定城市开发边界和永久基本农田，将城镇周边和交通沿线的优质耕地、土地整治建成的高标准农田等优先划入基本农田，实行严格管理、永久保护。

二、对土地管理改革的新要求

2015 年 1 月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，提出改革试点的任务是：建立城乡统一的建设用地市场；在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价；缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制；扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨；建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益；完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

三、国家生态文明建设

党的十八大报告强调：在当前和今后一个时期，要重点抓好四个方面的工作，一是要优化国土空间开发格局；二是要全面促进资源节约；三是要加大自然生态系统和环境保护力度；四是要加强生态文明制度建设。这是中央对中国特色社会主义道路的最新阐述。生态文明致力于构造一个以环境资源承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续社会经济文化政策为手段的环境友好型社会，实现经济、社会、环境的共赢，必然走生态文明发展之路。同样也对鹤城区的生态用地布局、生态红线划定等提出了新的要求。

第二章 规划调整完善的思路和重点

本次规划调整完善的背景与现行规划相比发生了较大的变化,侧重点亦相应的发生了转变,最主要的转变对土地利用总体规划的认识,转变调整完善的理念。

第一节 规划调整完善的理念

一、规划重心由保障向保护转变

从以往优先保障发展的规划模式积极向更加注重保护资源、保护生态转变。强化资源保护,通过划定永久基本农田保护区、生态保护红线,扩大禁止建设区等一系列措施,优先保护耕地资源、保护生态环境,严格限制城市无序扩张。

二、规划方法由指标控制为主向空间管制为主转变

从以往的用新增建设用地数量控制允许建设区规模和布局向以扩展边界控制新增布局和有条件建设区规模转变,强化用地空间管制理念。此外,严格划定基本农田保护红线、生态保护红线、建设用地扩展边界等“三条红线”,将建设用地空间和需保护空间进行管制。

三、规划由增量向存量转变

从以往的注重建设用地增量向注重存量挖潜转变,通过强化规划用地效益指标严控增量规模,同时要求将存量建设用地挖潜纳入调整完善的内容。

四、规划由两规衔接向多规融合转变

从以往着重土地规划与城乡建设规划“两规衔接”的规划模式向土地规划、国民经济发展规划、城乡建设规划、产业规划、生态功能区规划、旅游规划等“多规融合”的规划模式转变。本次调整完善充分衔接了国民经济和社会发展规划纲要、区域总体规划、环境功能区划、农业两区规划、林业保护规划及其他相关部门规划,明确了各规划的指导作用,构建均衡、稳定、和谐的土地利用体系。

第二节 规划调整完善的重点

本次规划调整完善,转变规划理念,调整土地利用战略和规划指标,强化存量挖潜,划定基本农田保护红线和生态保护红线,强化空间管制,从而转变土地利用方式,为鹤城区社会经济又快又好发展保驾护航。

一、调整土地利用战略

随着国家新型城镇化和生态文明建设战略的实施,本次规划修改土地利用战略方向也发生重大转变。通过突出耕地和生态资源的保护,实现规划重心由保障向保护转变;通过严格划定基本农田保护红线、生态保护红线、建设用地扩展边界等“三条红线”,实现规划方法由指标控制为主向空间管制为主转变;通过强化规划用地效益指标严控增量规模,实现规划由增量向存量转变。

二、调整规划指标

鹤城区规划指标调整过程中,遵循“大稳定、小调整”的原则,在现状分析、深入调查摸底的基础上,合理调整,优化布局,明确各项规划控制指标。

三、优化用地布局

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、因地制宜的原则统筹各相关规划,优化全区各类用地的空间布局。

优先布置生态用地,划定生态红线;优化基本农田格局,划定永久基本农田保护区,基本农田中集中连片优质耕地比例有所提升;切实保护耕地特别是优质耕地,合理确定耕地补充任务,实施耕地质量提升工程;控制城乡建设用地规模,优化城乡建设用地空间布局,新增建设用地充分利用低丘缓坡资源,尽量少占耕地或不占耕地;协调交通、水利、能源等重点基础设施建设项目用地;盘活存量建设用地,提高节约集约利用水平。

四、突出保护优先

坚持“生态优先”发展战略，大力发展生态旅游业，本次规划调整完善将耕地保护和生态环境放在首要位置。充分衔接农业、林业、环保、水利、国土、文保等部门的相关规划，将自然保护区、森林公园、风景名胜核心区、国家级生态公益林、饮用水源保护区等重要生态功能区和地质灾害高易发区划入生态保护区，列入禁止建设区实行永久保护，并划定生态红线。落实“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”的基本国策，坚守耕地红线，规划严控耕地减少，实行占补平衡，确保耕地数量不减少，质量有提升。重点保护基本农田，优化基本农田布局。

五、强化空间管控

强化空间管控，明确规划刚性，提升集聚程度，简化管理分区，增强可操作性。通过与生态规划等相关规划的衔接划定生态保护红线，与农业相关规划以及优质耕地范围的衔接划定基本农田保护红线，同时统筹各相关规划科学划定扩展边界。在三条边界的基础上划分出“四区”，并对不同的管制分区制定更严格、更具操作性的管制规则，切实加强规划的空间管制功能。

六、节约集约利用

面对土地利用粗放、建设用地规模不断扩大的情况，各级政府都出台了相关文件要求提高土地节约集约利用，加大存量建设用地的挖潜力度。本次规划调整完善的一个重点是清查区域内的低效用地、批而未供、闲置等土地数量，然后通过科学分析确定挖潜的地区、规模、时序等，达到促进节约集约用地、缓解土地供需矛盾的目标。

调整完善期间，从严格用地规模管控、盘活存量建设用地、推进城镇低效用地再开发、大力实施城乡建设用地增加挂钩等方面全面提升节约集约用地水平，并积极探索节约集约用地措施，切实实现规划理念由增量向存量的转变。

第三章 现行规划实施简要评价

根据省、市相关文件精神，鹤城区人民政府组织对原规划进行了评估，编制了《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估报告》（以下简称《实施评估报告》）。《实施评估报告》对原规划目标执行、耕地和基本农田保护、建设用地实施和节约集约用地、土地利用重点项目实施情况进行了评估，对规划重大背景变化、建设用地需求及布局进行了分析。为便于与原有评估相关内容的对接，以下引用《实施评估报告》部分内容。

第一节 规划主要目标实现程度

耕地保有量：2014 年末，全区实有耕地面积 10375.27 公顷，高于现行规划确定的 9606.90 的目标，实现规划目标的 108.00%，耕地得到了很好的保护。

基本农田保护面积：现行规划鹤城区基本农田的保护目标为 6747.30 公顷，规划数据库中实际落实基本农田保护面积为 6753.62 公顷，比规划目标多划定 6.32 公顷，为现行规划目标的 100.09%。

建设用地规模：规划实施到 2014 年，全区建设用地总规模达到 9307.48 公顷，实现规划目标的 80.88%，剩余建设用地规模 2200.05 公顷。

城乡建设用地规模：2014 年末，全区城乡建设用地规模为 7571.23 公顷，较现行规划 10029.19 公顷的目标剩余 2457.96 公顷，完成规划目标年的 75.49%。

城镇工矿用地规模：2014 年，鹤城区城镇工矿用地规模为 5889.77 公顷，实现规划目标的 63.30%，剩余城镇工矿用地规模 3415.13 公顷。

新增建设用地：2006-2014 年，鹤城区共新增建设用地 2900.83 公顷，实现规划目标的 52.16%。

新增建设占用农用地规模：2006-2014 年，鹤城区新增建设用地占用农用地 2623.63 公顷，实现规划目标的 51.77%。

新增建设占用耕地规模：2006-2014 年，鹤城区各类新增建设用地共占用耕地 918.49 公顷，完成规划目标的 39.61%，剩余新增建设占用耕地指标 1400.38 公顷。

土地整治补充耕地：现行规划确定到 2020 年全去通过土地整治补充耕地不低于 742.74 公顷。2006-2014 年全区通过土地整治共补充耕地 107.10 公顷，完成耕地补充任务量的 14.42%。

人均城镇工矿用地面积：现行规划确定到 2020 年全区人均城镇工矿用地面积控制在 100.00 平方米内。规划实施到 2014 年，全区人均城镇工矿用地 105.13 平方米，略高于规划预定目标。

表 3-1 鹤城区主要规划指标实施情况表

单位：公顷、%							
指标名称		2005 年	2014 年评估年 ①	2020 年目标 ②	剩余量 ③	执行率 ④	指标属性
总量目标	耕地保有量	11118.38	10375.27	9606.90	768.37	108.00%	约束性
	基本农田保护面积	7100.71	6753.62	6747.30	6.32	100.09%	约束性
	建设用地总规模	7342.53	9307.48	11507.53	2200.05	80.88%	预期性
	城乡建设用地规模	6001.69	7571.23	10029.19	2457.96	75.49%	约束性
	城镇工矿用地规模	4306.27	5889.77	9304.90	3415.13	63.30%	预期性
增量目标	新增建设用地规模	——	2900.83	5561.19	2660.36	52.16%	预期性
	建设占用农用地规模	——	2623.63	5067.58	2443.95	51.77%	预期性
	新增建设占用耕地规模	——	918.49	2318.87	1400.38	39.61%	约束性
	补充耕地任务量	——	107.10	742.74	635.64	14.42%	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地（平方米）	——	105.13	100.00	——	——	约束性

说明：1、表中③=②-①，其中耕地保有量、基本农田保护面积为采用公式③=①-②计算，④=①/②*100%；2、规划目标数据为最新的数据库数据，基本农田和耕地保有量为省政府批复数据。

第二节 评估结论

根据对现行规划实施情况的分析，《实施评估报告》认为现行规划总体实施情况较好，但规划剩余空间已显不足，尤其是在“十三五”期间，一大批重点铁路交通项目的实施，现行规划的剩余空间已经无法满足用地需要。此外现行规划的建设用地布局已不能适应区域经济社会发展形势，急需进行调整完善。

《实施评估报告》结合鹤城区二次调查数据、社会经济发展战略和城市发展的用地需求，给出如下意见：（1）追加 811.47 公顷的城镇工矿用地指标，用于支持铁路编组站搬迁、怀化动车运用所、怀化火车东站货场扩建以及西南商贸物流园的建设；（2）调整 41.90 公顷农村居民点用地，用于支持新农村建设和易地扶贫安置的项目；（3）布局优化其他建设用地指标，切块 15.44 公顷用地指标通过用途转换成城镇工矿用地指标，用于支持其他乡镇的集镇建设。（4）全区耕地保有量指标由 9606.90 公顷调整为 9650.00 公顷，增加 43.10 公顷；（5）全区基本农田保护目标由 6747.30 公顷调整为 6530.00 公顷，减少 217.30 公顷。

第三节 规划调整完善下达指标

2016 年 9 月 23 日，湖南省国土资源厅组织专家和相关处室负责人对《实施评估报告》进行了评审。2016 年 12 月 14 日，省国土资源厅厅长办公会议暨湖南省土地利用总体规划调整完善评审委员会 2016 年第七次全体会议对《实施评估报告》进行了审议，同意鹤城区开展规划调整完善。指标调整方案情况详见表 3-2。

表 3-2 鹤城区各项土地利用规划控制指标表

单位：公顷					
指标名称		规划调整完善前 2020 年	规划调整完善后 2020 年	修改后与修改前 差值	指标属 性
总量目 标	耕地保有量	9606.90	9650.00	43.10	约束性
	基本农田保护面积	6747.30	6530.00	-217.30	约束性
	建设用地总规模	11507.53	12043.28	535.75	预期性
	城乡建设用地规模	10029.19	10125.14	95.95	约束性
	城镇工矿用地规模	9304.90	9404.44	99.54	预期性
增量目 标	新增建设用地规模	5561.19	6099.50	538.31	预期性
	建设占用农用地规模	5067.58	5352.06	284.48	预期性
	新增建设占用耕地规模	2318.87	2317.16	-1.71	约束性
	补充耕地任务量	742.74	859.41	116.67	约束性
效益指 标	人均城镇工矿用地（平方 米/人）	100.00	100.00	0.00	约束性

第四章 规划调整完善概述

第一节 规划调整完善的工作过程

一、前期工作阶段

前期工作阶段时间为 2015 年 4 月-2015 年 8 月，工作内容主要包括组织准备和技术准备。具体过程如下：

（一）组织准备

1、成立规划调整完善领导小组。鹤城区人民政府根据规划调整完善的有关规定和要求，成立了由区政府办牵头，区发改分局、国土资源分局、住房和城乡建设分局、交通运输分局、水利分局、农业分局、林业分局、文体旅游广电新闻出版分局、环保分局、财政分局等部门及工业园区、乡镇政府为责任单位的领导小组。领导小组的主要职责是：部署工作任务，落实工作经费、审定规划实施评估成果报告及规划调整完善成果。

2、成立规划调整完善办公室。领导小组下设办公室，由区国土资源分局局长任办公室主任，相关部门和乡镇明确 1 名分管领导为成员。规划调整完善办公室的主要职责：负责规划调整完善的具体组织工作，对工作中出现的不确定性问题进行及时协调处理；负责协助技术单位收集有关资料；参与规划方案的编制和协调等。

（二）技术准备

选定湖南盛和工程咨询有限公司为技术承担单位，负责规划调整完善的全部技术工作。技术承担单位制定了规划调整完善技术方案和详细的技术工作计划，确定了规划调整完善的技术方法。为了在全区范围内更好地推进规划调整完善工

作，技术承担单位对区、乡镇参与规划编制的技术人员进行了全面技术培训，使全区规划调整完善参加人员明确了规划编制的工作程序和规划技术要求。

二、开展规划实施评估

开展规划实施评估的时间为 2015 年 9 月-2016 年 9 月，工作内容包括基础资料收集、编制规划实施评估报告、规划实施评估报告审查报批等。具体过程如下：

（一）基础资料收集

在规划调整完善办公室的密切配合下，技术单位全面收集了与规划密切相关的鹤城区社会、经济、自然条件等现状资料；鹤城区的规划资料；并经过多次资料核实与反馈，拥有完善、详实的基础资料。

（二）编制规划实施评估报告

在整理、核实基础资料的基础上，技术单位对《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》实施情况进行了评价，并编制了《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估报告》（以下简称《实施评估报告》）。

（三）规划实施评估报告上报审批

2016 年 9 月 23 日上午，省国土资源厅组织相关处室负责人和专家组成的评审组，对《实施评估报告》进行了评审。针对审查会上提出的意见，技术单位对《实施评估报告》进行了修改完善。2016 年 12 月 6 日，省国土资源厅厅长办公会议暨湖南省土地利用总体规划调整完善评审委员会 2016 年第七次全体会议对《实施评估报告》进行了审议，同意鹤城区开展规划调整完善。

三、编制规划调整完善方案

规划调整完善方案编制的时间为 2016 年 12 月至 2017 年 3 月，工作内容包括：在《实施评估报告》的基础上，落实规划目标与空间布局、编制规划方案等。具体过程：

（一）指标落实和初步方案的编制

区规划调整完善办公室和技术单位一道，根据各项控制指标，经过与相关部门和各乡镇进行多轮研究与协调，对指标方案在 1:10000 现行土地利用总体规划图上进行落实，形成了各类用地的空间布局规划草案，技术单位按照规划草案编制完成区级规划初步方案。

（二）规划方案审查

初步方案编制完成后，规划调整完善领导小组对初步方案进行了审查。

（三）编制规划成果

技术单位按照领导小组提出的修改意见，对方案进行了修改完善，编制土地利用总体规划成果，形成《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（征求意见稿），包括规划文本、说明和图件。

（四）规划成果审查和调整完善

2017 年 2 月，鹤城区政府组织区发改分局、国土资源分局、住房和城乡建设分局、交运分局、水利分局、农业分局、林业分局、文体旅游广电新闻出版分局、环保分局、财政分局等相关部门，对《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（征求意见稿）进行了审查（审查意见见附件）。根据各部门提出的意见，技术单位对区级规划成果进行了调整完善，形成《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（评审稿）。

（五）规划成果上报评审

2017 年 3 月，《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020 年）》（2016 年修订版）（评审稿）上报给省规划修编领导小组办公室。

第二节 规划调整完善依据

一、现行法律法规

- 1、《中华人民共和国土地管理法》;
- 2、《中华人民共和国城乡规划法》;
- 3、《中华人民共和国土地管理法实施条例》;
- 4、《基本农田保护条例》;
- 5、《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》;
- 6、《湖南省土地利用总体规划实施条例》;
- 7、《湖南省耕地质量管理条例》。

二、国家和湖南省的有关政策文件及批复

- 1、国土资源部《关于印发〈土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（国土资厅函〔2014〕1237号）;
- 2、国土部办公厅《关于印发土地利用总体规划中期评估工作方案的通知》（国土资厅函〔2013〕25号）;;
- 3、国土部 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〕28号）;
- 4、《中共湖南省委湖南省人民政府关于加快新型城镇化推进城乡一体化的意见》;
- 5、《湖南省推进新型城镇化实施纲要（2014-2020年）》;
- 6、湖南省国土资源厅《转发国土部办公厅关于印发土地利用总体规划中期评估工作的通知》（湘国土资办发〔2013〕83号）;
- 7、湖南省国土资源厅 湖南省农业委员会《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》（湘国土资办发〔2014〕46号）;

8、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》（湘国土资办发〔2014〕47号）;

9、湖南省国土资源厅（厅长办公）会议纪要第2号（2016年3月10日）。

三、技术规范

- 1、《土地利用现状分类》（GB/T21010-2007）;
- 2、《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50197-2011）;
- 3、《镇规划标准》（GB50188-2007）;
- 4、《公路工程项目建设用地指标》（建标〔2011〕124号）;
- 5、《县级土地利用总体规划制图规范》（TD/T1021-2009）;
- 6、《县级土地利用总体规划编制技术过程》（TD/T1027-2010）;
- 7、《县级土地利用总体规划数据库标准》（TD/T1027-2010）。

四、相关规划

- 1、《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》;
- 2、《湖南省主体功能区规划》;
- 3、《湖南省推进新型城镇化规划（2015-2020年）》;
- 4、《鹤城区土地利用总体规划（2006-2020年）》;
- 5、《鹤城区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》;
- 6、《怀化市城市总体规划（2007-2030年）》;
- 7、《鹤城区土地整治规划》;
- 8、《鹤城区地质灾害防治规划》;
- 9、《鹤城区矿产资源总体规划》;
- 10、“鹤城区乡镇土地利用总体规划（2006-2020年）”。

五、其他资料

- 1、鹤城区 2006-2014 年统计年鉴；
- 2、鹤城区 2006-2014 年建设用地审批台账；
- 3、鹤城区 2006-2014 年土地开发整理复垦项目验收台账；
- 4、耕地后备资源调查成果；
- 5、鹤城区 2014 年度土地利用现状变更调查数据库；
- 6、鹤城区 2014 年乡（镇）级土地利用总体规划数据库。

第三节 规划调整完善的范围及基础数据

一、调整完善范围

规划调整完善的范围为鹤城区所辖的全部行政区域，原规划为 14 个乡镇，行政区划调整后合并为 2 个乡 1 个镇 7 个街道。

二、基础数据

（一）土地利用现状数据

规划基期数据采用原规划 2005 年现状数，修改年数据采用 2014 年变更调查数据，并根据《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》（国土资厅发〔2009〕51 号文）要求进行基数转换成土地规划分类。

（二）经济社会发展数据

鹤城区经济社会发展、人口及其他相关部门数据，均为公开统计数据 and 经相关部门发布的有效数据。

（三）土地利用规划图件

规划图件以 2014 年土地利用现状图作为工作底图。

第五章 规划控制指标修改

根据本次规划调整完善的要求和原则，规划调整完善后，规划耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总量指标、城乡建设用地指标、城镇工矿指标依省厅对规划实施评估报告批复及调整规模而定。

第一节 总量指标修改

一、耕地保有量

现行规划中，2020 年耕地保有量不低于 9606.90 公顷；规划调整完善后，2020 年耕地保有量为 9650.00 公顷，较修改前增加 43.10 公顷。

二、基本农田保护面积

现行规划中，2020 年基本农田保护面积不低于 6747.30 公顷；规划调整完善后，2020 年基本农田保护面积为 6530.00 公顷，较修改前减少 217.30 公顷。

三、建设用地总规模

现行规划中，2020 年建设用地总规模控制在 11507.53 公顷以内；规划调整完善后，2020 年建设用地总规模控制在 12043.28 公顷以内，较修改前增加 535.75 公顷。

四、城乡建设用地规模

现行规划中，城乡建设用地控制在 10029.19 公顷以内；规划调整完善后，2020 年城乡建设用地控制在 10125.14 公顷以内，较修改前增加 95.95 公顷。

五、城镇工矿用地规模

现行规划中，城镇工矿用地控制在 9304.90 公顷以内；规划调整完善后，2020

年城镇工矿用地控制在 9404.44 公顷以内，较修改前增加 99.54 公顷。

第二节 增量指标修改

一、新增建设用地规模

现行规划中，2006-2020 年新增建设用地控制在 5561.19 公顷以内；规划调整完善后，新增建设用地控制在 6099.50 公顷以内，较修改前增加 538.31 公顷。

二、新增建设占用农用地规模

现行规划中，2006-2020 年新增建设占用农用地控制在 5067.58 公顷以内；规划调整完善后，新增建设占用农用地控制在 5352.06 公顷以内，较修改前增加 284.48 公顷。

三、新增建设占用耕地规模

现行规划中，2006-2020 年新增建设占用耕地控制在 2318.87 公顷以内；规划调整完善后，新增建设占用耕地控制 2317.16 公顷以内，较修改前减少 1.71 公顷。

四、土地整治补充耕地规模

现行规划中，2006-2020 年土地整治补充耕地面积不低于 742.74 公顷；规划调整完善后，土地整治补充耕地面积不低于 859.41 公顷，较修改前增加 116.67 公顷。

第三节 效率指标

现行规划中，到 2020 年，人均城镇工矿用地控制在 100.00 平方米以内；规划调整完善后，人均城镇工矿用地仍控制在 100.00 平方米以内。指标调整情况详见下表。

表 5-1 鹤城区主要规划控制指标修改方案

单位：公顷

指标名称		规划目标数 (调整完善前)	规划目标数 (调整完善后)	调整完善后— 调整完善前	指标属性
总量目标	耕地保有量	9606.90	9650.00	43.10	约束性
	基本农田保护面积	6747.30	6530.00	-217.30	约束性
	建设用地总规模	11507.53	12043.28	535.75	预期性
	城乡建设用地规模	10029.19	10125.14	95.95	约束性
	城镇工矿用地规模	9304.90	9404.44	99.54	预期性
增量目标	新增建设用地规模	5561.19	6099.50	538.31	预期性
	建设占用农用地规模	5067.58	5352.06	284.48	预期性
	新增建设占用耕地规模	2318.87	2317.16	-1.71	约束性
	补充耕地任务量	742.74	859.41	116.67	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地 (平方米/人)	100.00	100.00	0.00	约束性

第六章 规划用地结构调整

第一节 农用地结构修改

2020 年农用地 53173.01 公顷，较规划调整完善前净减少 489.72 公顷。农用地占土地总面积的比重由规划调整完善前的 79.77%调整到规划调整完善后的 79.05%，下降 0.72 个百分点。

一、耕地

2020 年耕地由规划调整完善前 9788.53 公顷调整到规划调整完善后 9660.63 公顷，净减少 127.90 公顷。耕地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 14.55%调整到规划调整完善后的 14.36 %，下降 0.19 个百分点。

二、园地

2020 年园地由规划调整完善前 2012.51 公顷调整到规划调整完善后 1928.59 公顷，净减少 83.92 公顷。园地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 2.99%调整到规划调整完善后的 2.87%，下降 0.12 个百分点。

三、林地

2020 年林地由规划调整完善前 39318.90 公顷调整到规划调整完善后 39050.96 公顷，净减少 267.94 公顷。林地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 58.45 %调整到规划调整完善后的 58.03 %，减少 0.42 个百分点。

四、其他农用地

2020 年其他农用地由规划调整完善前 2542.79 公顷调整到规划调整完善后 2532.83 公顷，净减少 9.96 公顷。其他农用地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 3.78%调整到规划调整完善后的 3.77%，下降 0.01 个百分点。

第二节 建设用地结构调整

实现建设用地与人口协调增长，提高建设用地保障科学发展的能力，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。根据省厅文件下达的控制指标，优先保障交通、水利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。

2020 年建设用地 12043.28 公顷，较规划调整完善前净增加 535.75 公顷。建设用地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 17.11 %调整到规划调整完善后的 17.90 %，增加 0.79 个百分点。

一、城镇用地

2020 年城镇用地由规划调整完善前 8841.21 公顷调整到规划调整完善后 8939.66 公顷，净增加 98.45 公顷。城镇用地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 13.14 %调整到规划调整完善后的 13.29 %，增加 0.15 个百分点。

二、农村居民点用地

2020 年农村居民点用地由规划调整完善前 724.29 公顷调整到规划调整完善后 720.70 公顷，净减少 3.59 公顷。农村居民点用地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 1.08 %调整到规划调整完善后的 1.07%，增加 0.01 个百分点。

三、采矿及其他独立建设用地

2020 年采矿及其他独立建设用地由规划调整完善前 463.69 公顷调整到规划调整完善后 464.78 公顷，净增加 1.09 公顷。采矿及其他独立建设用地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 0.69%调整到规划调整完善后的 0.69%，比例基本持平。

四、交通水利用地

2020 年交通水利用地由规划调整完善前 1226.38 公顷调整到规划调整完善后 1666.20 公顷，净增加 439.82 公顷。交通水利用地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 1.82 %调整到规划调整完善后的 2.48 %，增加 0.66 个百分点。

五、其他建设用地

2020 年其他建设用地由规划调整完善前 251.96 公顷调整到规划调整完善后 251.94 公顷，净减少 0.02 公顷。其他建设地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 0.38 %调整到规划调整完善后的 0.37%，增加 0.01 个百分点。

第三节 其他土地结构调整

2020 年其他土地由规划调整完善前的 2100.68 公顷调整到规划调整完善后 2054.65 公顷，净减少 46.03 公顷。其他建设地占用土地总面积的比重由规划调整完善前的 3.12 %调整到规划调整完善后的 3.05%，减少 0.07 个百分点。土地利用结构调整数据具体见附表 1。

第七章 建设用地规模与布局修改

第一节 城镇工矿用地规模与布局修改

一、中心城区用地规模与布局修改

（一）城镇工矿用地布局调整

1、调入区域

允许建设区调入区域主要考虑以下几个方面因素：（1）参考新一轮城市总体规划调整方案，在用地布局上尽量与城市总体规划相衔接；（2）结合怀化经济开发区和鹤城产业集中区相关发展规划，优化中心城区工业用地布局，满足开发区的发展用地；（3）参考怀化市和鹤城区的“十三五”规划确定的重点项目，将近期急需落地但又不在于规划圈内的项目用地调整到规划圈内，满足项目用地需求；（4）调入区域应尽可能的避开地质灾害高易发区。经实地调查与反复征求相关部门、用地单位意见，鹤城区中心城区合计需调入允许建设区 347.20 公顷，主要布局在怀化经济开发区和中心城区范围内，其中新增 98.45 公顷。

2、调出区域

允许建设区调出区域是在现行规划用地布局的基础上，主要考虑以下几个方面的因素：（1）因铁路编组站的建设，将编组站选址地原规划布局项目切块调出，共计 227.50 公顷；（2）将现行规划已安排的布局用地由于规划背景和经济发展方向等原因选址发生变化的，综合考虑相关因素影响后共切块调出 21.25 公顷。

（二）有条件建设区布局调整

为增强规划的可操作性，为城市发展预留一定的弹性空间，方案在允许建设区布局调整的基础上，对现行规划有条件建设区进行了适当的调整。

有条件建设区减少主要是中心城区允许建设区调入项目占用了部分有条件建设区以及部分现行规划的有条件建设区划入了永久基本农田，本次调入方案合计调出现行规划有条件建设区 654.13 公顷。

有条件建设区调入区域主要结合城市发展方向的调整，将中远期城市发展用地和城市基础设施正在逐步完善，未来发展潜力较大的区域纳入有条件建设区，主要布局在河西和北环路以外。合计调入有条件建设区 654.13 公顷，调整后中心城区有条件建设区指标保持不变。

表 7-1 鹤城区中心城区用地规模拟修改方案

单位：公顷									
区域	允许建设区布局调整						有条件建设区布局调整		
	调出区域			调出区域		净增 减			
	新增	切块调 入	小计	编组站 占用调 出	其他切 块调出		调入	调出	净增减
中心城 区	98.45	248.75	347.20	227.50	21.25	98.45	654.13	654.13	0

二、中心城区以外城镇工矿用地规模与布局修改

（一）调入区域

中心城区以外城镇工矿用地调整主要涉及坨院街道、盈口乡、黄金坳镇和芦坪乡，合计调入城镇工矿用地 5.16 公顷。调入城镇工矿用地主要用于落实“十三五”规划安排的重点建设项目和易地扶贫集中安置点，如部分乡镇因行政区划调整而进行的政府综合服务平台建设。

（二）调出区域

对于中心城区外乡镇所需的城镇工矿用地指标，通过在全区范围内切块调整的方式来平衡。调出区域主要来源以下几个方面：一是现行规划已安排项目用地中，因实际位置发生变化或其他原因取消的用地区域作为切块来源；二是新增的

交通用地占用了部分城镇工矿用地，导致规划城镇工矿用地的减少。合计调出城镇工矿用地指标 4.07 公顷，调入 5.16 公顷，净增 1.09 公顷。

表 7-2 城镇工矿用地布局调整情况表（除中心城区外）

乡镇名称	城镇工矿调出			城镇工矿调入		
	面积	耕地		面积	耕地	
			水田			水田
城南街道	2.54	1.52	1.22	——	——	——
坨院街道	——	——	——	1.97	1.2	0.97
盈口乡	1.53	0	0	1.69	1.13	0.96
黄金坳镇	——	——	——	0.15	0.05	0
凉亭坳乡	——	——	——	1.35	0.91	0.75
合计	4.07	1.52	1.22	5.16	3.29	2.68

三、城镇工矿用地规模变化

规划调整完善增加：①调入城镇建设用地 244.95 公顷；②调入采矿及其他独立建设用地 80.80 公顷；③中心城区交通用地转换 13.46 公顷。

规划调整完善减少：①调出原规划城镇用地 134.78 公顷；②调出原规划采矿及其他独立建设用地 190.97 公顷。

修改后，全区城镇用地增加 110.17 公顷，采矿及其他独立建设用地减少 110.17 公顷，交通用地转换增加 13.46 公顷，全区城镇工矿用地增加 13.46 公顷。

表 7-3 修改前后城镇工矿用地变化情况

	城镇工矿用地调入			城镇工矿用地调出			净增减		
	小计	城镇用地	采矿及 其他独 立建设 用地	小计	城镇用地	采矿 及其 他独 立建 设用 地	城镇 用地	采矿 及其 他独 立建 设用 地	
修改前									修改后
9304.90	350.87	347.20	3.67	325.75	248.75	2.58	98.45	1.09	9404.44

第二节 农村居民点用地规模与布局修改

一、农村居民点用地布局调整

（一）调入区域

规划调整完善调入农村居民点用地 28.59 公顷，主要用于村级综合服务平台建设、易地扶贫安置及其配套设施以及乡镇学校、敬老院等建设等项目，各个乡镇均有涉及。

（二）调出区域

用于平衡调入农村居民点用地的建设用地指标主要包括三个部分：一是根据本次新增农村居民点用地的需求，为平衡新增建设用地指标，在全区范围内将原规划新增农村居民点用地共调出 28.59 公顷；二是调入的城镇工矿用地、交通用地等占用了部分现状农村居民点用地 1.03 公顷，导致规划农村居民点用地的减少；三是易地扶贫搬迁项目腾退的旧宅基地共 2.56 公顷。全区合计调出规划农村居民点用地指标 32.18 公顷。

表 7-4 鹤城区农村居民点布局调整情况表

单位：公顷

乡镇名称	农村居民点调出			农村居民点调入		
	面积	耕地		面积	耕地	
			水田			水田
鹤城区	32.18	14.56	9.64	28.59	10.95	8.27
城南街道	11.01	0.66	0.43	2.59	0.38	0.25
坨院街道	0	0	0	3.56	1.14	0.9
盈口乡	1.71	1.16	0.79	10.25	4.31	3.8
黄金坳镇	18.59	12.15	8.02	7.53	3.65	2.41
凉亭坳乡	0.87	0.59	0.4	4.66	1.47	0.91

二、农村居民点用地规模变化

规划调整完善增加：调入新增农村居民点用地 28.59 公顷。

规划调整完善减少：①调出原规划新增农村居民点用地 28.59 公顷；②调入城镇工矿用地、交通用地等占用农村居民点 1.03 公顷；③易地扶贫搬迁项目腾退的旧宅基地 2.56 公顷。合计减少农村居民点 32.18 公顷。

修改后，全区农村居民点用地净减少 3.59 公顷。

表 7-5 修改前后农村居民点用地变化情况

单位：公顷

修改前	农村居民点调入		农村居民点调出				净增 减	修改 后
	小计	调入农村居 民点用地	小计	调出农 村居民 点用地	调入新增交通 用地等占用农 村居民点	腾退 农居 点		
724.29	28.59	28.59	32.18	28.59	1.03	2.56	-3.59	720.70

第三节 交通水利用地规模与布局修改

一、交通水利用地需求

根据“十三五”规划交通、水利用地项目安排，2015-2020 年，全区需实施交通项目 12 个，水利项目 2 个。

表 7-6 鹤城区“十三五”交通水利项目建设情况统计表

序号	项目名称	建设类型	建设等级	建设性质	最新依据
1	怀邵衡铁路（鹤城段）	交通		新建	项目设计
2	吉怀高速补征地（鹤城段）	交通		新建	项目调规
3	淑怀高速补征地	交通		新建	项目调规
4	怀芷高速	交通	一级	新建	项目可研
5	黄金坳至漾头公路（鹤城段）	交通	二级	改扩建	论证研究 选址设计
6	怀芷快速干道	交通	一级	改扩建	
7	张吉怀铁路及其南延线	交通		新建	项目可研
8	渝怀铁路复线(鹤城段)	交通		改扩建	项目可研
9	焦柳铁路扩能改造(鹤城段)	交通		改扩建	论证研究
10	西安-恩施-怀化-广州铁路(鹤城段)	交通		新建	论证研究
11	济南至茂名铁路客运专线(鹤城段)	交通		新建	论证研究
12	G320 改扩建	交通	二级	新建	论证研究
13	天星塘水库扩建工程	水利		改扩建	论证研究
14	太平溪、坨院溪综合整治	水利		新建	选址设计

二、交通水利用地规模变化

到 2020 年，全区交通水利建设用地控制在 1660.20 公顷以内，其中新增交通水利用地控制在 377.62 公顷以内，占用耕地控制在 128.39 公顷以内，数据库落实交通水利用地 65.81 公顷，占用耕地 49.05 公顷。

第四节 其他建设用地规模与布局修改

规划调整完善增加：因鹤城区新增中坡科普园、怀化市殡仪馆、中坡公园西大门广场及服务中心用地共 28.63 公顷，所需建设用地指标采用切块调整方式解决。另外调入城镇及交通用地占用其他建设用地 0.02 公顷。

修改后，全区其他建设用地净减少 0.02 公顷。具体见表 7-7。

表 7-7 修改前后其他建设用地变化情况

单位：公顷					
修改前	调入其他建设用地	调出其他建设用地	调入城镇及交通用地占用	净增减	修改后
251.96	28.63	28.63	0.02	0.02	251.94

第八章 耕地和基本农田保护与布局修改

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，划定基本农田保护红线、永久基本农田示范区，并将各乡镇（街道）耕地保有量、基本农田、示范区基本农田和标准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 耕地布局修改

一、耕地规模与布局调整

（一）耕地保护目标调整

现行规划确定到 2020 年，鹤城区耕地保有量为不低于 9606.90 公顷，本次规划调整完善后调整为 9650.00 公顷，较规划调整前增加 43.10 公顷。鹤城区耕地总面积调整主要是调入新增建设用地占用耕地。规划调整完善后，新增建设用地占用耕地共计 243.29 公顷。 另外通过对全区耕地后备资源调查，按照发展现代农业、巩固和加强农业基础地位的要求，预计可补充耕地 115.39 公顷，由此可以得出规划至 2020 年全区实际实际可落实耕地面积为 9660.63 公顷，与上级下达的耕地保有量规划指标相比，全区实际多保耕地 10.63 公顷。

表 8-1 规划调整完善前后耕地总规模调整变化表

单位：公顷						
修改情况	2020 年修改前耕地面积	补充耕地面积①	减少耕地面积②	净增减①-②	2020 年修改后耕地面积	上级下达耕地保有量
耕地	9788.53	115.39	243.29	-127.90	9660.63	9650.00

（二）耕地布局调整

因上级下达给鹤城区的耕地保有量为 9650.00 公顷，而 2014 年耕地面积为 10375.27 公顷，通过与 2014 年现状耕地面积对比，因建设用地布局变化以及土地整治项目的调整，导致各乡镇的耕地实际保有量和补充潜力都发生了变化，因此规划调整完善方案调整了各乡镇 2020 年耕地保有量目标。

表 8-2 鹤城区主要乡镇耕地规模与布局调整表

单位：公顷						
行政区域	2020 年修改前耕地面积	补充耕地面积①	减少耕地面积②	净增减①-②	2020 年修改后耕地面积	上级下达耕地保有量
鹤城区	9788.53	115.39	243.29	-127.90	9660.63	9650.00
城南街道	1122.24	0.00	173.48	-173.48	948.76	941.87
坨院街道	1526.66	0.00	14.10	-14.10	1512.56	1503.90
盈口乡	1452.40	0.00	51.87	-51.87	1400.53	1402.27
黄金坳镇	3631.53	57.08	2.05	55.03	3686.56	3694.49
凉亭坳乡	2055.70	58.31	1.79	56.52	2112.22	2107.47

（三）耕地占补平衡分析

根据历年土地变更调查数据，2006-2014 年全区共减少 923.42 公顷，其中建设占用 918.49 公顷。主要是包茂高速、溆怀高速、沪昆高铁、G209 改造等重大基础设施项目占用耕地面积较多；因农业结构调整、灾毁等原因耕地减少 4.93 公顷。

从 2006-2014 年鹤城区土地整治项目统计可知，土地开发项目补充耕地面积为 88.00 公顷，土地整理项目补充耕地面积为 18.63 公顷，土地复垦项目补充耕地面积为 0.47 公顷，全区共补充耕地面积为 107.10 公顷。另外在规划实施期间，鹤城区还通过易地补充的方式从辰溪、芷江、沅陵、靖州以及洪江等县市共计买入耕地指标 866.61 公顷，整体实现了耕地占补平衡。

本次方案调整后到 2020 年全区实际落实的耕地面积为 9660.63 公顷，比规划目标 9650.00 公顷仍多 10.63 公顷。本次规划调整方案净减少耕地面积 243.29 公顷。

为确保耕地占补平衡，做到“占优补优、占水田补水田”。规划调整完善期内土地整治补充耕地量不少 859.41 公顷，耕地补充中新垦造水田不少于 400.00 公顷，旱地改造水田不少于 200.00 公顷，剩余土地整治补充耕地任务量公顷不足以实现占补平衡，在规划调整完善期内还需要进行易地补充。

（四）耕地质量调整

依据《耕地地力调查和质量评价技术规程》（NY/T1634-2008）以及鹤城区农用地分等定级成果，综合分析规划调整完善方案中耕地减少地块与耕地增加地块耕地质量情况，按照耕地面积权重综合评价各地块耕地质量等级。

经分析，规划调整完善方案中耕地减少地块平均质量等级为 10，规划调整完善方案中耕地增加地块平均质量等级为 10。规划调整完善方案，鹤城区建设占用耕地采取耕地布局调整和易地补充的方式实现占补平衡。说明耕地布局调整后，做到了耕地质量等级不降低。

第三节 基本农田保护任务与布局修改

一、基本农田保护任务调整

现行规划基本农田保护任务为 6747.30 公顷，本次规划调整完善上级下达的保护任务为 6530.00 公顷，减少 217.30 公顷。

二、调出基本农田

规划调整完善共需调出基本农田 340.00 公顷，包括三种类型：1、建设用地调入区域涉及调出基本农田 251.70 公顷（中心城区布局调整需调出基本农田 229.98 公顷，其他乡镇布局调整需调出基本农田 21.72 公顷）； 2、质量较差及损毁等调出基本农田 88.30 公顷。

三、调入基本农田

全区需调入基本农田面积除了补划调出质量较差基本农田面积外，还需补划建设占用以及有条件建设调整调出的基本农田，调入的基本农田主要选择城镇周边，主要交通沿线、有良好的水利和水土保持设施、耕地质量等级较高的一般耕地，合计调入基本农田 153.11 公顷。

修改后，鹤城区实际落实基本农田保护面积为 6566.73 公顷，较修改前实际落实面积减少 186.89 公顷，各乡镇基本农田保护调整见表 8-3 所示。

表 8-3 鹤城区基本农田调整情况一览表

行政区	修改前 2020 年基本农田保护目标	修改前 2020 年实际落实	调入	调出			修改后 2020 年实际落实	修改后 2020 年基本农田保护目标
				小计	项目占用	质量较差		
鹤城区	6747.30	6753.62	153.11	340.00	251.70	88.30	6566.73	6530.00
城南街道	572.35	574.60	13.03	78.46	61.16	17.30	285.33	279.85
坨院街道	563.85	565.33	12.82	98.76	89.55	9.21	820.67	812.91
盈口乡	816.49	817.68	18.53	114.08	79.27	34.81	883.00	839.59
黄金坳镇	3068.96	3069.07	69.58	26.75	15.95	10.80	3101.26	3085.06
凉亭坳乡	1725.65	1726.94	39.15	21.95	5.77	16.18	1476.47	1512.59

四、基本农田调整质量评价

根据基本农田布局调整初步方案和鹤城区农用地分等定级成果，本次基本农田布局调整合计调出基本农田 340.00 公顷，平均质量等别为 10 等；共调入基本农田 153.11 公顷，平均质量等别为 10 等。基本农田布局调整后，鹤城区基本农田平均质量等别保持不变，具体见表 8-4 所示。

表 8-4 鹤城区基本农田布局调整质量评价

单位：公顷			
国家利用等别	10	总计	平均质量等别
调出基本农田	340.00	340.00	10
调入基本农田	153.11	153.11	10
平均质量等级变化情况			不变

第九章 其他修改

第一节 土地用途分区修改

现行规划根据土地利用的主导用途、限制条件，按照土地用途管制的要求，将鹤城区土地划分为 7 个土地用途区。包括基本农田保护区、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、风景旅游用地区和其他用地。因土地利用布局调整，现行规划的土地用途分区面积亦随之修改。

现行规划全区基本农田保护区面积为 8243.06 公顷，占全区土地总面积的 12.25%。规划调整完善后，全区基本农田保护区面积为 7977.59 公顷，占全区土地总面积的 11.86%。

现行规划全区一般农地区面积为 3680.10 公顷，占全区土地总面积的 5.47%。规划调整完善后，全区一般农地区面积为 4094.54 公顷，占全区土地总面积的 6.09%。

现行规划全区林业用地区面积为 39633.24 公顷，占全区土地总面积的 58.92%。规划调整完善后，全区林业用地区面积为 39889.18 公顷，占全区土地总面积的 59.29%。

现行规划全区城镇村建设用地区面积为 11005.34 公顷，占全区土地总面积的 16.36%。规划调整完善后，全区城镇村建设用地区面积为 9694.86 公顷，占全区土地总面积的 14.41%。

现行规划独立工矿用地地区面积为 401.76 公顷，占全区土地总面积的 0.60%。规划调整完善后，全区独立工矿用地地区面积为 415.91 公顷，占全区土地总面积的 0.62%。

现行规划风景旅游用地区面积为 291.30 公顷，占全区土地总面积的 0.43%。规划调整完善后，规划风景旅游用地区面积为 278.21 公顷，占全区土地总面积的 0.41%。

现行规划生态环境安全控制区面积为 814.33 公顷，占全区土地总面积的 1.210%。规划调整完善后，全区其他用地面积为 846.89 公顷，占全区土地总面积的 1.26%。

表 9-1 鹤城区土地用途分区面积修改情况表

土地用途区类型	修改前		修改后		变化	
	面积	占土地总面积 比重	面积	占土地总面积 比重	面积	占土地总面积 比重
基本农田保护区	8243.06	12.25%	7977.59	11.86%	-265.47	-0.39%
一般农地区	3680.10	5.47%	4094.54	6.09%	414.44	0.62%
城镇村建设用地区	11005.34	16.36%	9694.86	14.41%	-1310.48	-1.95%
独立工矿用地地区	401.76	0.60%	415.91	0.62%	14.15	0.02%
风景旅游用地区	291.30	0.43%	278.21	0.41%	-13.09	-0.02%
林业用地区	39633.24	58.92%	39889.18	59.30%	255.94	0.38%
生态环境安全控制区	814.33	1.21%	846.89	1.26%	32.56	0.05%

第二节 建设用地管制分区修改

为加强对建设用地的空间管制，现行规划按照建设的规划目标和总体布局，划定了允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，强化建设用地空间管制。因土地利用布局调整和拓展了建设用地管制分区范畴，现行规划的建设用地管制分区亦随之修改。

现行规划到 2020 年全区允许建设区是规划期内新增城镇、村庄、工矿及面状的交通水利其他建设用地规划选址的区域，用地规模为 10607.96 公顷。规划调整完善后，将延伸至规划区外的面状现行工程等剔除，并将本次调整完善新增的城镇用地区纳入到允许建设区，调整后全区允许建设区面积为 10140.56 公顷，较修改前增加 467.40 公顷。

现行规划到 2020 年，全区有条件建设区用地规模为 1650.87 公顷。规划调整完善后，全区有条件建设区面积为 1650.87 公顷，规模保持不变。

现行规划限制建设区指除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区以外的区域，是城镇、村、工矿的合理隔离带。规划限制建设区 54197.58 公顷。规划调整完善后，全区限制建设区面积为 54664.98 公顷，较修改前增加 467.40 公顷。

现行规划将中坡山国家森林公园和黄岩省级森林公园纳入了禁止建设区，共划定禁止建设区面积 814.53 公顷，占全区土地总面积的 1.21%。本轮规划调整完善根据最新的生态保护红线的划定方案，并在与环保部门充分对接的基础上，将现行禁止建设区进行了适当调整，补充了凤坪村水源保护区等，调整后的禁止建设区面积保持不变。

表 9-2 鹤城区建设用地空间管制分区修改情况表

分区名称	鹤城区			
	修改前面积	修改后面积	修改后-修改前	
			面积	比例
允许建设区	10607.96	10140.56	-467.40	0.69%
有条件建设区	1650.87	1650.87	0	0.00%
限制建设区	54197.58	54664.98	467.40	0.69%
禁止建设区	814.53	814.53	0	0.00%
总面积	67270.94	67270.94	0	0

第三节 乡镇土地利用规划指标修改

一、指标修改指导思想

立足区域土地利用现状，依据社会经济发展状况、人口预测、发展趋势、土地利用节约集约利用水平，以实际用地需求为主导，保障重大基础设施项目用地，强化土地节约集约利用，统筹区域、突出重点，相对平衡；保护耕地和基本农田；实现耕地占补平衡；努力确保本次规划调整的可行性和可操作性，保持规划实施的稳定性和连续性。

二、各乡镇指标修改

黄金坳镇：全国重点镇之一，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。规划调整期末，耕地保有量不低于 3694.49 公顷，基本农田保护面积不低于 3085.06 公顷，城乡建设用地规模不超过 947.21 公顷，人均城镇工矿用地控制在 100 平方米以内。

凉亭坳乡：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。未来继续立足于农产品的加工生产，充分利用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，打造成为鹤城区名副其实的农产品主要生产地。规划调整期末，耕地保有量不低于 2107.47 公顷，基本农田保护面积不低于 1512.59 公顷，城乡建设用地规模不超过 342.95 公顷，人均城镇工矿用地控制在 100 平方米以内。

表 9-3 鹤城区规划调整完善后各乡镇指标控制表

单位：公顷								
行政区	2020 年基本农田保护目标	2020 年耕地保有量	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	新增建设占用耕地规模	土地整治补充耕地规模
鹤城区	6530	9650	12043.28	10125.14	9404.44	6099.50	2317.16	859.41
城南街道	279.85	941.87	2416.19	2134.09	2018.87	2042.27	786.93	111.88
坨院街道	812.91	1503.9	2989.02	2836.35	2732.75	1909.7	789.15	165.21
盈口乡	839.59	1402.27	4872.31	4260.71	4145.39	1531.17	502.79	147.07
黄金坳镇	3085.06	3694.49	1185.01	596.81	492.13	505.53	218.58	221.33
凉亭坳乡	1512.59	2107.47	580.75	297.18	15.3	110.83	19.71	213.92

第十章 生态保护红线的划定方案

第一节 生态保护红线内涵

生态保护红线是指依法在重点功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。生态保护红线所包围的区域为生态保护红线区，对于维护生态安全格局、保障生态系统功能，支撑经济社会可持续发展具有重要意义。生态保护红线包括重点生态功能区保护红线、生态敏感区、脆弱区保护红线、禁止开发区生态保护红线、其他生态保护红线等四类。

第二节 生态保护红线划定方法

生态红线划定主要分三个步骤进行：

一是初步识别。依据《全国主体功能区规划》、《全国生态功能区区划》、《全国生态脆弱区保护规划纲要》以及湖南省、怀化市、鹤城区的相关空间规划，结合经济社会发展规划和生态环境保护规划识别生态保护的重点区域，确定生态保护红线划定的重点范围。

二是叠加分析。采用地理信息系统空间分析技术，在统一空间参考系统下，对初步划定的重点生态功能区保护红线、生态敏感区/脆弱区保护红线、禁止开发区保护红线进行空间叠加与综合分析，形成包含各类红线的空间分布图，并根据实际土地利用类型和影像地物分析进行遥感判读与补充勾绘，调整生态保护红线界线，形成边界清晰、切合实际、生态完整性好的生态保护红线分布图。

三是形成方案。根据生态保护相关法律法规与管理政策，充分与主体功能区规划、生态功能区划、土地利用总体规划、城乡规划等区划、规划相衔接，综合分析生态保护红线划定的合理性和可行性，最终形成生态保护红线划定方案。

第三节 生态保护红线划定方案

一、生态保护红线类型

鹤城区生态保护红线划定类型包括：水源涵养功能重要区生态保护红线、生物多样性保护功能重要区生态保护红线、水土保持功能重要区生态保护红线、水土流失敏感区生态保护红线、石漠化敏感区生态保护红线合计 27719.11 公顷，其中一类管控区 1480.83 公顷，含省级以上森林公园、饮用水源保护区、生态环境安全控制区。

二、生态保护红线区划构成

生态保护红线总面积为 27719.11 公顷，占国土面积比例为 41.21%。其中：一级管控区面积为 1480.83 公顷，占国土面积比例为 2.21%。

二级管控区总面积为 26238.28 平方公里（剔除二级管控区类型内部重叠和一级管控区重叠部分后），占国土面积比例为 39.00%。

三、禁止开发区划定

根据相关数据，结合生态用地保护情况评估，划定鹤城区生态保护红线包括以自然保护区、水源保护区及生态公益林等各级各类生态保护区为主的禁止开发区生态保护红线，共划定面积为 814.53 公顷。

表 10-1 鹤城区生态保护红线划定情况

生态红线名称	所在行政区	保护类型	用途管制重点内容
中坡山国家森林公园	盈口乡	自然资源重点保护区	减少生产建设活动，禁止林木采伐及一切改变动植物栖息环境的行为。
黄岩森林公园	杨村乡、石门乡、城南街道办事处		
凤坪村饮用水源保护区	凤坪村	水源保护核心区	禁止新建、改建、扩展与供水设施和保护水源保护无关的建设项目，禁止一切可能污染水源的其他活动。

第十一章 修改方案的衔接与协调

第一节 规委会审查意见落实情况

2016 年 12 月 14 日，省国土资源厅厅长办公会议暨湖南省土地利用总体规划调整完善评审委员会 2016 年第七次全体会议对《实施评估报告》进行了审议，提出了如下意见：原则通过鹤城区土地利用总体规划实施评估报告，同意其根据规委会审定的基本方案对土地利用总体规划进行调整完善。

一、规划调整完善评审委员会有关建设用地规模的审查意见

- 1、原则通过怀化市及鹤城区规划实施评估报告。
- 2、支持铁路编组站及有关站场建设，规划规模根据国家有关项目定额标准确定，指标属性为交通建设用地。同时配套支持 1 平方公里左右的物流用地。

二、耕地保有量与基本农田保护任务下达

- （1）耕地保有量：增加鹤城区耕地保有量指标 43.10 公顷左右。全区耕地保有量指标由 9606.90 公顷调整为 9650.00 公顷。
- （2）基本农田保护任务：减少鹤城区基本农田保护任务指标 217.30 公顷左右。全区基本农田保护任务指标由 6747.30 公顷调整为 6530.00 公顷。

三、规划调整完善方案

1、建设用地规模调整方案

规划调整完善前鹤城区建设用地总规模 11507.53 公顷，城乡建设用地规模 10029.19 公顷，城镇工矿用地规模 9304.90 公顷，其他建设用地规模 251.96 公顷，交通水利用地规模 1226.38 公顷；规划调整完善后鹤城区建设用地总规模 12043.28 公顷，其中城乡建设用地规模 10125.14 公顷，城镇工矿用地规模 9404.44 公顷，其他建设用地规模 251.94 公顷，交通水利用地规模 1666.20 公顷。规划调整完善

后建设用地规划指标增加 535.75 公顷。其中，城乡建设用地指标增加 95.95 公顷，城镇工矿用地指标增加 99.54 公顷，其他建设用地指标减少 0.02 公顷，交通水利用地指标增加 439.82 公顷。

表 11-1 鹤城区建设用地规模调整方案表

单位：公顷					
内容	建设用地总规模	城乡建设用地规模	城镇工矿用地规模	风景名胜设施用地	交通水利用地规模
规划调整完善前	11507.53	10029.19	9304.90	251.96	1226.38
规划调整完善后	12043.28	10125.14	9404.44	251.94	1660.20
变化量	535.75	95.95	99.54	-0.02	439.82
规委会批复追加	—	—	100	—	—

2、耕地与基本农田调整方案

（1）耕地调整方案

规划调整完善后，增加鹤城区耕地保有量指标 43.10 公顷，全区耕地保有量指标由 9606.90 公顷调整为 9650.00 公顷。

（2）基本农田调整方案

规划调整完善后，减少鹤城区基本农田保护任务指标 217.30 公顷。全区基本农田保护任务指标由 6747.30 公顷调整为 6530.00 公顷。

表 11-2 鹤城区耕地与基本农田调整方案表

单位：公顷		
内容	耕地保有量	基本农田保护目标
规委会批复增加	43.10	-217.30
规划调整完善前	9606.90	6747.30
规划调整完善后	9650.00	6530.00

本次规划调整完善方案严格落实了上级下达的修改后 2020 年各项指标，因此，规划调整完善方案与规划实施评估建议方案吻合。

第二节 与相关规划的衔接

一、与“十三五”规划的衔接

《鹤城区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确了未来五年鹤城区的发展目标、主要任务以及实现途径，重点谋划了五年内的民生工程、基础设施、产业建设、生态保护等重大工程和重点项目。本次规划调整完善的一个重要原因是，现行规划已经不能适应《鹤城区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》确定的发展目标和任务。规划调整完善方案编制的重要指导思想就是为“十三五”规划的实施提供土地资源保障，在建设用地布局调整方案中，重点加强了与“十三五”规划项目库的对接，对于能够确定具体用地范围的项目，将其用地纳入规划允许建设区，并在区域范围内平衡了用地指标。针对暂时不能确定具体范围的用地项目，纳入了重点建设项目清单，并预留规划建设用地指标，以保障重点建设项目的顺利实施。

二、与新一轮城市总体规划的衔接

鹤城区于2016年同步启动了新一轮城市总体规划编制工作。在本次土地利用总体规划调整完善编制过程中，充分发挥土地总体规划的基础引导作用，合理规划城市总体规划的布局用地和发展方向，走出“土地规划随着城市规划走，城市规划随着项目走”的怪圈，做到发展方向连续性，用地布局科学性。两个规划充分论证衔接，基本形成了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。

同时城市远期发展用地也纳入了修改后的中心城区有条件建设区，中心城区土地利用总体规划与城市规划基本做到了衔接一致。

三、与矿产资源规划的衔接

根据新一轮矿产资源总体规划，将区域内已设和拟设矿权范围分别与现行规划允许建设区和本次拟调入建设用地范围进行叠加分析，规划允许建设区和本次拟调入建设用地均不涉及已设和拟设矿权。此外，在本次调整完善基本农田布局调整时，将露天采矿权范围内的基本农田全部调整为一般农田。因此，本次调整完善对现行矿业权设置方案不会产生影响。

四、与地质灾害防治规划和生态保护规划相衔接情况

在本次调整完善中，调入地块严格按照最新修订的地质灾害防治规划和生态保护规划中注明的地质灾害易发区、地质灾害防治缓冲区以及生态保护核心区、生态保护区，做到避开地质灾害易发区和防治缓冲区；生态保护核心区原则禁止建设、生态保护区只允许进入与生态保护相关的建设的选址原则。以保护生态优先，避开地质灾害区为原则，认真详细的制定了本次调入地块的划定。

五、与中心城区城镇周边永久基本农田划定方案的衔接

中心城区做为鹤城区的政治、经济、文化中心，中心城区城镇周边的用地布局事关全区未来的经济发展。周边基本农田的划定在规范城市用地，限制城市无序扩展有着非常积极的作用，但在某种程度上也对城市的发展有一定的限制作用。本次规划调整完善在用地布局上以尽量少占或不占耕地，充分利用低丘缓坡资源为原则，与永久基本农田划定方案进行充分的衔接，对涉及基础民生、经济发展的重大项目占用的基本农田进行了充分的调研和详细的论证，合理调出。

六、与其他规划相衔接情况

除了认真研读了以上的城市主要发展和经济规划之外，本次规划调整完善中，还收集了鹤城区的旅游规划、交通规划以及产业发展规划，多规融合，根据项目重要程度，优先安排交通、水利、能源等基础民生项目用地。合理发展旅游产业，旅游用地与生态保护相结合。努力把怀化建设成为五省边区生态中心城市，实现生态怀化、法治怀化、智慧怀化、幸福怀化。

第十二章 关于土地利用总体规划成果的说明

规划调整完善成果包括：规划文本、规划说明、规划图件等。

一、规划文本

规划文本内容包括：规划调整完善背景；规划指导思想和规划目标；土地利用结构调整；土地利用分区；耕地和基本农田保护；建设用地空间布局与管制；生态环境保护；实施规划的保障等方面。

二、规划说明

规划说明内容包括：现行规划实施简要评价；规划工作概述；土地利用重大影响因素及规划必要性分析；规划控制目标修改；规划用地结构调整；规划用地布局调整；其他修改；规划调整完善方案的衔接与协调；规划调整完善方案风险评估等方面。

三、图件成果

（一）文本图件

- 1、鹤城区土地利用现状图（2014 年）
- 2、鹤城区土地利用总体规划图（2016 年修订）
- 3、鹤城区基本农田保护规划图（2016 年修订）
- 4、鹤城区建设用地管制分区图（2016 年修订）
- 5、鹤城区土地整治规划图（2016 年修订）
- 6、鹤城区重点建设项目用地布局图（2016 年修订）
- 7、鹤城区中心城区土地利用现状图（2014 年）
- 8、鹤城区中心城区土地利用规划图（2016 年修订）

（二）说明图件

- 1、鹤城区土地利用总体规划图（修改前）
- 2、鹤城区土地利用布局调整方案图
- 3、鹤城区耕地调整方案图
- 4、鹤城区基本农田布局调整图

附 表

附表 1 鹤城区土地利用结构调整修改表

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
	水域		845.72	1.26	833.86	1.24	827.16	1.23	826.69	1.22	-0.47
其他土地	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 2 鹤城区建设用地空间管制分区修改情况表

单位：公顷

分区名称	鹤城区				修改后面积占全区总面积比重
	修改前面积	修改后面积	修改后-修改前		
			面积	比例	
允许建设区	10607.96	10140.56	-467.40	0.69%	15.07%
有条件建设区	1650.87	1650.87	0.00	0.00%	2.45%
限制建设区	54197.58	54664.98	467.40	0.69%	81.26%
禁止建设区	814.53	814.53	0.00	0.00%	1.22%
总面积	67270.94	67270.94	0.00	0	100.00%

附表 3 鹤城区土地用途分区修改情况表

单位：公顷

土地用途区类型	修改前		修改后		变化	
	面积	占土地总面积比重	面积	占土地总面积比重	面积	占土地总面积比重
基本农田保护区	8243.06	12.25%	7977.59	11.86%	-265.47	-0.39%
一般农地区	3680.10	5.47%	4094.54	6.09%	414.44	0.62%
城镇村建设用地区	11005.34	16.36%	9694.86	14.41%	-1310.48	-1.95%
独立工矿用地区	401.76	0.60%	415.91	0.62%	14.15	0.02%
风景旅游用地区	291.30	0.43%	278.21	0.41%	-13.09	-0.02%
林业用地区	39633.24	58.92%	39889.18	59.30%	255.94	0.38%
生态环境安全控制区	814.33	1.21%	846.89	1.26%	32.56	0.05%

附表 4 鹤城区主要规划控制指标修改方案

单位：公顷

指标名称		规划调整完善前 2020 年	规划调整完善后 2020 年	修改后与修改前差值	指标属性
总量目标	耕地保有量	9606.90	9650.00	43.10	约束性
	基本农田保护面积	6747.30	6530.00	-217.30	约束性
	建设用地总规模	11507.53	12043.28	535.75	预期性
	城乡建设用地规模	10029.19	10125.14	95.95	约束性
	城镇工矿用地规模	9304.90	9404.44	99.54	预期性
增量目标	新增建设用地规模	5561.19	6099.50	538.31	预期性
	建设占用农用地规模	5067.58	5352.06	284.48	预期性
	新增建设占用耕地规模	2318.87	2317.16	-1.71	约束性
	补充耕地任务量	742.74	859.41	116.67	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地（平方米/人）	100.00	100.00	0.00	约束性

附表 5 2006-2020 年鹤城区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	茆远坪垦土地整理	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	—