

怀化市洪江区国土空间总体规划
(2021—2035 年)
文本

洪江区自然资源局

河南省中纬测绘规划信息工程有限公司

湖南中纬测绘科技有限公司

二〇二二年一月

目 录

第一章 总则	1
第 1 条 编制目的.....	1
第 2 条 规划依据.....	1
第 3 条 指导思想.....	2
第 4 条 规划原则.....	3
第 5 条 规划期限.....	4
第 6 条 规划范围.....	4
第 7 条 规划成果.....	5
第 8 条 规划地位.....	5
第二章 现状基础与主要问题	6
第一节 现状基础.....	6
第 9 条 洪江区自然地理状况.....	6
第 10 条 人口情况.....	8
第 11 条 经济情况.....	8
第 12 条 国土空间开发适宜性评价.....	8
第 13 条 资源环境承载能力评价.....	10
第二节 问题与挑战.....	11
第 14 条 区域协同方向明、路径少.....	11
第 15 条 对外交通短板显、机遇多.....	13
第 16 条 产业发展基础好，缺突破.....	14
第 17 条 乡村振兴有亮点，缺均衡.....	14
第 18 条 支撑体系缺口大、联动弱.....	15
第 19 条 城乡风貌具特色，缺协调.....	16
第三章 目标与战略	18
第一节 发展定位与愿景.....	18
第 20 条 发展定位.....	18
第 21 条 发展愿景.....	18
第二节 国土空间开发保护战略.....	19
第 22 条 融入“鹤中洪芷”城镇群区域协同发展.....	19
第 23 条 促进绿色循环经济发展.....	25
第 24 条 构建快捷便利的交通网络.....	26
第 25 条 完善全域均衡的公共服务.....	27
第 26 条 构建安全韧性的支撑体系.....	28
第 27 条 传承展示历史文化景观.....	29
第 28 条 文旅区域合作战略.....	30
第 29 条 构建洪江特色的风貌格局.....	32
第 30 条 盘活存量探索“增量+存量”并重的发展模式.....	33
第三节 国土空间保护开发目标与指标.....	35
第 31 条 规划目标.....	35

第 32 条	指标体系	36
第四章	国土空间格局	37
第一节	国土空间保护开发格局	37
第 33 条	构建“两水、三山、多廊道”的生态空间格局	37
第 34 条	构建“两轴、三区、四园、多特”的农业发展格局	37
第 35 条	构建“两核、三轴、四点、五片区”的城乡发展格局	38
第二节	底线约束和空间管制	38
第 36 条	生态保护红线	38
第 37 条	永久基本农田保护红线	39
第 38 条	城镇开发边界	40
第三节	国土空间规划分区	41
第四节	用地结构优化	43
第五章	资源保护与开发利用	46
第 39 条	耕地资源保护与开发利用	46
第 40 条	自然保护地体系建设	48
第 41 条	水资源保护与利用	48
第 42 条	湿地生态系统保护	48
第 43 条	森林资源保护与利用	49
第 44 条	矿产资源保护与利用	49
第六章	城乡融合发展格局	51
第一节	产业发展布局规划	51
第 45 条	产业发展目标	51
第 46 条	产业发展战略	51
第 47 条	产业发展定位	53
第 48 条	产业空间结构	54
第二节	工业园区布局规划	55
第 49 条	工业园区发展目标	55
第 50 条	工业园区发展定位	55
第 51 条	工业园区发展方向	56
第 52 条	工业园区用地布局	59
第 53 条	工业园区准入门槛	61
第三节	乡村产业振兴	62
第 54 条	总体要求	62
第 55 条	发展目标	63
第 56 条	发展重点	64
第 57 条	战略实施行动	64
第 58 条	产业融合	67
第 59 条	空间格局	68
第 60 条	发展策略	70
第四节	全域旅游发展	71

第 61 条	发展目标	71
第 62 条	发展策略	71
第七章	中心城区布局优化	75
第一节	因地制宜确定城市组团总体布局	75
第 63 条	古城保护区	75
第 64 条	川山新区	75
第 65 条	城南综合区	76
第 66 条	城东居住区	76
第 67 条	城北工业集聚区	76
第二节	科学布局城市建设用地	77
第 68 条	基于中心城区整体平衡，优化用地结构	77
第 69 条	落实产城融合发展理念，推动城乡一体发展	77
第 70 条	塑造簇轴联动、紧凑高效的城镇空间布局	78
第 71 条	住宅用地布局和住房保障	79
第三节	划分详细规划编制单元	80
第 72 条	详细规划单元划分原则	80
第 73 条	详细规划单元划分	80
第 74 条	规划单元控制要求	81
第 75 条	编号体系	84
第八章	公共服务设施规划	85
第一节	总体目标与原则	85
第 76 条	强化中心城市，完善区域性服务功能	85
第 77 条	培育多级服务中心，增强其服务周边农村的功能	85
第 78 条	完善村庄公共服务设施，实现村庄居民全覆盖	86
第二节	规划策略	86
第 79 条	完善洪江区文化服务设施体系，促进文化产业市场化发展	86
第 80 条	优化洪江区基础教育设施的布局和建设	86
第 81 条	完善洪江区体育设施配套，提高体育设施的开放度	87
第 82 条	完善洪江区医疗机构层级体系，加强配套设施的建设	88
第 83 条	建立洪江区社会救助与福利服务设施的基本体系	88
第三节	中心城区公共服务设施规划	89
第 84 条	存在问题	89
第 85 条	规划目标	90
第 86 条	规划原则	90
第 87 条	城镇公共管理与公共服务设施规划	91
第九章	综合交通体系	99
第一节	综合交通现状分析	99
第 88 条	洪江区交通现状	99
第 89 条	洪江区现状主要道路情况	99
第 90 条	存在主要问题	100

第二节 对外交通规划	101
第 91 条 加快建设区域对外交通网络	101
第 92 条 完善重要交通枢纽设施	104
第三节 城市道路系统规划	105
第 93 条 构建“框架清晰、功能明确、级配合理”城镇道路体系，形成“一环两联”的骨架 路网结构	105
第 94 条 加强水上交通、立体交通、步行交通、公共交通的设计	105
第四节 城市交通设施规划	106
第 95 条 停车场规划	106
第 96 条 加油站	107
第十章 基础设施规划	108
第一节 坚持绿色低碳发展	108
第二节 践行海绵城市	108
第三节 给水工程规划	109
第 97 条 给水工程	109
第四节 排水工程规划	111
第 98 条 排水现状及问题	111
第五节 电力工程规划	114
第 99 条 现状及存在问题	114
第 100 条 电力规划	115
第六节 电信工程规划	116
第 101 条 电信工程现状	116
第七节 燃气工程规划	119
第 102 条 燃气工程	119
第八节 管线综合规划	121
第 103 条 管线综合规划	121
第九节 环卫工程规划	122
第 104 条 环卫工程	122
第十一章 安全韧性与综合防灾	128
第一节 构筑安全韧性城市	128
第 105 条 总体防灾空间规划	128
第 106 条 应急指挥系统规划	128
第 107 条 疏散避难空间规划	129
第 108 条 防洪规划	130
第 109 条 抗震规划	131
第 110 条 消防规划	133
第 111 条 人防规划	135

第 112 条	地质灾害防治规划	137
第十二章	历史文化保护与风貌塑造	138
第一节	历史文化传承保护	138
第 113 条	协同构建湘西南历史文化保护圈	138
第 114 条	历史文化遗产保护	138
第二节	城乡风貌管控引导	142
第 115 条	洪江区风貌发展及其现状	142
第 116 条	城乡风貌特色塑造目标思路	143
第 117 条	城乡风貌全域管控引导策略	143
第十三章	生态修复与国土综合整治	151
第一节	生态修复	151
第 118 条	统筹山水林田湖草综合生态修复	151
第 119 条	水环境综合治理与保护修复	153
第 120 条	森林山体生态保护修复	154
第 121 条	矿山生态修复	155
第 122 条	土壤污染治理与修复	157
第二节	国土综合整治	158
第 123 条	国土综合整治目标	158
第 124 条	农用地整治	158
第 125 条	建设用地整理	160
第三节	城镇低效用地再开发	161
第 126 条	开发存量、减少增量	161
第 127 条	城市更新	164
第十四章	规划实施保障	169
第一节	建立健全洪江区国土空间规划体系	169
第 128 条	国土空间规划体系	169
第二节	构建实施监督系统	170
第三节	完善土地利用空间管控和治理相关政策	170
第四节	建立健全规划实施监督问责制度	170

第一章 总则

第 1 条 编制目的

洪江区国土空间总体规划是对洪江区国土空间开发保护作出的总体安排和综合部署，是对主体功能区战略和制度的有效落实，是对上位发展规划落地的基础空间保障，是对上级国土空间规划要求的细化落实和安排，是制定空间发展政策，开展国土资源保护利用修复和实施国土空间规划管理的空间蓝图。

开展国土空间规划编制是建设生态文明、加快形成绿色生产方式和生活方式、实现高质量发展的重要手段，是落实以人为本、优化空间布局、建设美丽国土和美好家园的关键举措，是推进国家治理体系和治理能力现代化，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴梦的必然要求。

第 2 条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年）；
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年）；
3. 《中共中央国务院关于构建国土空间规划体系并监督实施若干意见》（中发[2019]18 号）；
4. 《中共中央办公厅 国务院办公厅<关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见>的通知》（厅字[2019]48 号）；
5. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见>的通知》（中办发[2019]42 号）；

6. 《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发[2019]87号）；

7. 《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发[2019]38号）；

8. 《中共湖南省委湖南省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》（湘发[2020]9号）；

9. 《湖南省自然资源厅关于全面开展国土空间规划编制工作的通知》（湘自然资发[2020]44号）；

10. 《湖南省市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(2020年)；

11. 《湖南省县级国土空间总体规划编制指南(试行)》(2020年)；

12. 其他相关标准规范及规划。

第3条 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计，发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用，为国家发展规划落地实施提供空间保障。健全国土空间开发保护制度，体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性，实现国土空间开发保护更高质量、更高效率、更加公平、更可持续。

第4条 规划原则

1. 生态优先，推动绿色发展。

贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想及生态文明建设要求，坚持新发展理念，坚持生态优先、内涵发展，践行集约型、绿色化的高质量发展路子，推动形成绿色发展方式和生活方式，做到资源可承受、可持续发展。

2. 问题导向，破解发展难题。

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”）、国土空间开发保护现状评估和未来风险评估（以下简称“双评估”）为基础，着力解决生态保护红线、自然保护地内历史遗留问题，着力解决城乡发展中存在的突出问题；探索规划“留白”机制，协调好保护与发展、刚性与弹性、存量与增量、近期与远期关系，为区域可持续发展预留空间。

3. 三线管控，严守安全底线。

落实“三条控制线”管理要求，按照生态功能划定生态保护红线，按照保质保量要求划定永久基本农田，按照集约适度、绿色发展要求划定城镇开发边界，真正让“三条控制线”成为不可逾越的红线，严守生态安全、粮食安全、国土安全底线。

4. 区域协同，推进城乡融合。

落实乡村振兴、区域协调、可持续发展等空间发展战略，以目标为导向，网络化、均衡布局安排城乡基础设施和公共服务设施；统筹区域生态共保、环境共治、产业共兴、设施共享，推动形成开放协调的城乡融合发展格局。

5. 文化传承，突出特色宜居。

充分体现本地自然地理、经济发展、产业特色，挖掘显化本地自然禀赋和历史文化资源，突出地域特色和历史文化遗产。以人为本，围绕人的生老病死、衣食住行、安居乐业，优化国土空间功能与布局，科学保障公共设施和公共空间供给，提升人居环境品质，规划建设宜居宜业的社区生活圈，不断提升城乡居民幸福感、获得感。

6. 实事求是，确保规划落地。

尊重区域发展规律，把握区域发展特征和自然生态本底条件，合理确定规划目标，明确约束性指标和刚性管控要求，提出分级分类的用途管制措施，将乡镇规划、专项规划的约束性指标和控制要求落实到国土空间规划“一张图”，确保国土空间规划科学性、协调性，具有可操作性。

7. 党委领导，强化公众参与

坚持开门编规划。按照党委领导、政府组织、部门协同、公众参与的工作组织方式，发挥规委会的作用，健全专家咨询与公众参与等机制，加强规划上下联动、部门协同，采用多种方式和手段，广纳民意、广集民智，广聚共识，将规划编制过程转变全社会共建共享的过程。

第5条 规划期限

本规划期限为2021-2035年，近期到2025年，远期到2035年，远景展望至2050年。

第6条 规划范围

本规划范围为洪江区管辖范围，总面积为114.47平方公里。本次规划包括洪江区全域国土空间总体规划和中心城区国土空间

规划两个空间层次。

第7条 规划成果

本规划成果包括规划文本（含附表）、图件、说明、专题研究报告、国土空间规划“一张图”数据库和附件材料。其中，规划文本、规划图件是省级人民政府审批的法定文件。

第8条 规划地位

本规划是对洪江区全域范围内国土空间开发保护做出的总体安排和综合部署，是指导城乡各类开发建设活动的、开展国土空间资源保护利用与修复、制定空间发展政策和实施国土空间规划管理的蓝图，是编制相关专项和详细规划的依据。凡在规划范围内涉及国土空间和自然资源保护利用的各项政策、规划的制定，以及各类规划建设管理活动，均符合本规划。

第二章 现状基础与主要问题

第一节 现状基础

第9条 洪江区自然地理状况

1.地形

洪江区地形、地貌因长期受地质结构等诸多因素影响，类型多样。山地、丘陵、岗地、平地兼有。以群山和丘陵为主，占总面积的79.47%。地势由东、南、西三面向北倾斜，呈弧形梯状下降与分布。最高点撑架坡，海拔861.8米。最低点岩坝头，海拔160.5米。境内主要山脉有老鸦坡、大峰坡、撑架坡、密岩尖、蒿菜坳。用材林和竹林分布不均，其中楠竹资源主要集中在横岩乡，占全区立竹株数的62%；乔木资源主要集中在桂花园乡铁溪村、滩头村和横岩乡菖蒲村，立木蓄积量占全区森林蓄积量的50%。全区森林覆盖率68.4%。

2.水文

洪江区有1条干流沅江和2条一级支流巫水、公溪河，及大小溪流54条。客水总量266.24亿立方米，加上本地产水1.218亿立方米，年均水量267.46亿立方米，按2018年人口概算，人均年水量41.1万立方米。

3.气候

春季为冬季风向夏季风之过渡期，历年平均气温为12.2-21.9℃，由于冷暖空气更替频繁，导致天气时冷时热，晴雨变化大。年平均气温为21.9-27.9℃，极端最高气温达39.3℃。境内年平均降雨116天，降雨量1478.7毫米。最多年份（1997年）

1844.6 毫米；最少年份（2003 年）1236.5 毫米。年降雨量主要集中在 5 月、6 月，月平均降雨量在 220 毫米以上。年平均日照时数为 1358.7 小时，以 7 月、8 月最多，1 月、2 月最少。初霜日在 12 月中旬出现，翌年 2 月中旬终止，最早出现在 11 月 21 日，最迟为次年 2 月 28 日，无霜期年均 304 天。冬季降雪较少，11 月 5 日—翌年 3 月 5 日为降雪期，年降雪一般为 2 天左右。夏季以南、西南风为主，冬季多北风。全年以东北风居多。2 月、3 月、4 月风力较大，6 月、8 月、10 月风力较小。

4.矿产资源

矿产资源多与毗邻的洪江市、会同县矿点共脉，经初步探明的矿产有煤、铁、铜、钢等 10 余种，优势矿产为铜、金矿等，呈现的资源特点为种类少，分布散，小矿多，大矿少，发现的矿产地多，探明的可规模开采的基地少。

5.动植物资源

洪江区四面环山，林业用地总面积 7658 公顷，有林面积 5302.3 公顷，动植物资源十分丰富。据初步调查，境内种子植物 1211 种，陆生脊椎动物 171 种，鱼类 75 种。植物资源有国家一级保护树种水杉；二级保护树种银杏、福建柏、鹅掌楸、金钱松、杜仲、柏乐树；三级保护树种凹叶厚朴、青锡栲、青檀、红椿、红豆树、翅荚木等。动物资源有国家一级保护动物林麝；国家二级保护动物大鲵、虎纹蛙、鸢、苍鹰、赤腹鹰、雀鹰、松雀鹰、蛇雕、燕隼、白鹇、红腹锦鸡、穿山甲、斑头鹤留、长脚秧鸡等 22 种；国家三有保护动物 90 多种。森林覆盖率 68.2%，建成区绿化覆盖率 41.8%，活立木蓄积量 92411 立方米。

第 10 条 人口情况

2019 年末，洪江区常住人口 6.92 万人，其中城镇人口 6.06 万人，城镇化率 87.6%。全区人口出生率 6.36‰，死亡率 7.65‰，人口自然增长率-1.29‰。

根据洪江区第七次全国人口普查数据，全区常住人口为 57004 人，与 2010 年第六次全国人口普查的 64960 人相比，减少 7956 人，下降 12.25%，年平均增长率为-1.3%。

全区常住人口中，居住在城镇的人口为 47999 人，占 84.20%；居住在乡村的人口为 9005 人，占 15.80%。与 2010 年第六次全国人口普查相比，城镇人口减少 7329 人，乡村人口减少 627 人，城镇人口比重降低 0.97 个百分点。

第 11 条 经济情况

“十三五”末全区地区生产总值达到 40.3 亿元，年均增长 3.5%，人均 GDP 达 5.72 万元。“十三五”期间累计完成固定资产投资 168.8 亿元，年均增长 13.5%，是“十二五”时期的 1.6 倍；完成规模以上工业增加值年均增长 6.6%；高新技术产业增加值占规模以上工业增加值比重提升至 61.8%；累计实现社会消费品零售总额 61.5 亿元，年均增长 7.5%；累计实现进出口总额 3.5 亿元。到十三五末，一般公共预算收入增加到 3.7 亿元。产业结构进一步优化，三产业结构比由 2015 年的 4.8：50：45.2 调整为 2020 年的 5.5:50.3:43.2。

第 12 条 国土空间开发适宜性评价

1.生态重要性评价

洪江区生态保护重要性为极重要的面积有 4339.88 公顷，约占全区面积的 37.91%。生态保护重要性为重要的面积有 4730.68 公顷，

约占全区面积的 41.33%。

根据评价结果，洪江区生态保护极重要的区域主要分布在横岩乡、嵩云山森林公园、桂花园东南部，这些区域生物多样性维护功能、水源涵养功能、水土保持功能重要性等级处于较高等级。

表2-1 洪江区生态保护重要性统计结果

单位：公顷

乡镇	极重要		重要		合计
	面积	占比	面积	占比	
桂花园乡	1736.95	21.70%	3893.59	48.64%	8004.18
横岩乡	2602.92	75.61%	837.09	24.32%	3442.39
总计	4339.88	37.91%	4730.68	41.33%	11446.57

2. 农业开发适宜性评价

洪江区农业开发适宜性为不适宜的面积有7408.38公顷，约占全区面积的64.72%。农业开发适宜性为低适宜的面积有798.01公顷，约占全区面积的6.97%。农业开发适宜性为中适宜的面积有1170.47公顷，约占全区面积的15.95%。农业开发适宜性为高适宜的面积有2069.71公顷，约占全区面积的18.08%。

农业开发适宜性较高的区域主要分布在沅水和巫水交汇处、茅头园村西北部，这些区域地质条件较好、地势较为平坦、水资源丰富、生态保护等级较低。农业的开发受地形地貌影响很大，因此对于地形坡度较大、水资源匮乏的地区，往往不适宜进行农业生产活动。

表2-2洪江区农业开发适宜性结果

单位：公顷

乡镇	不适宜		低适宜		中适宜		高适宜		总计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
桂花园乡	4522.55	56.50%	742.19	9.27%	1117.09	13.96%	1622.35	20.27%	8004.18
横岩乡	2885.84	83.83%	55.82	1.62%	53.37	5.44%	447.36	13.00%	3442.39
总计	7408.38	64.72%	798.01	6.97%	1170.47	15.95%	2069.71	18.08%	11446.57

3. 建设开发适宜性评价

洪江区建设开发适宜性为不适宜的面积有7110.89公顷，约占全区面积的62.12%。建设开发适宜性为低适宜的面积有1035.74公顷，约占全区面积的9.05%。建设开发适宜性为中适宜的面积有1463.28公顷，约占全区面积的12.78%。建设开发适宜性为高适宜的面积有1836.67公顷，约占全区面积的16.05%。

洪江区的建设开发适宜性区域主要分布在洪江老城区和桂花园乡的北部以及南部，大致为一条线。综合分析可知该区域地势平坦，并且交通发达，水资源可利用程度高，地块集中连片度高。结合洪江区区域用地布局规划图以及现状图可知，目前洪江区的现状建筑以及规划发展方向也跟分析结果大致相同，这主要是由于洪江区多山的地形和两条河流穿越而过形成的建设开发格局。

表2-3 洪江区建设开发适宜性评级结果

单位：公顷

乡镇	不适宜		低适宜		中适宜		高适宜		总计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
桂花园乡	4016.76	50.18%	891.67	11.14%	1338.72	16.73%	1757.03	21.95%	8004.1
横岩乡	3094.12	89.88%	144.07	4.19%	124.56	3.62%	79.64	2.31%	3442.3
总计	7110.89	62.12%	1035.74	9.05%	1463.28	12.78%	1836.67	16.05%	11446.

第 13 条 资源环境承载能力评价

1. 农业承载力评价

洪江区农业功能指向的承载等级较高的区域主要分布在沅水和巫水交汇处、茅头园村西北部、以及零散分布在其区域的部分，这些区域地势平坦、生态保护等级较低。

表 2-4 农业功能指向的承载等级统计结果

单位：公顷

乡镇	I		II		III		IV		V		合计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
横岩乡	2975.08	86.57%	202.23	5.88%	258.30	7.52%	0.00	0.00%	0.90	0.03%	3436.51
桂花园乡	3600.43	44.95%	1098.36	13.71%	2522.41	31.49%	0.00	0.00%	788.86	9.85%	8010.06

洪江区	6575.51	57.45%	1300.59	11.36%	2780.71	24.29%	0.00	0.00%	789.76	6.90%	11446.57
-----	---------	--------	---------	--------	---------	--------	------	-------	--------	-------	----------

2. 城镇建设承载力评价

建设功能的承载等级较高的区域主要分布在老城区、桂花园乡北部、川山村，这些区域的海拔较低，坡度较缓，地质灾害易发程度较低、土地资源可利用程度较高，交通条件也相对便利，对生产生活起着较大的促进作用。

表 2-5 建设功能指向的承载等级统计结果

单位：公顷

乡镇	I		II		III		IV		V		合计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
横岩乡	2990.65	87.03%	199.26	5.80%	246.42	7.17%	0.09	0.00%	0.09	0.00%	3436.51
桂花园乡	4112.18	51.34%	1320.22	16.48%	2365.95	29.54%	124.97	1.56%	86.73	1.08%	8010.06
洪江区	7102.83	62.05%	1519.49	13.28%	2612.37	22.82%	125.06	1.09%	0.09	0.76%	11446.57

第二节 问题与挑战

第 14 条 区域协同方向明、路径少

洪江区地处鹤中洪芷城镇群的南部，融入鹤中洪芷城镇群一体化战略发展方向明确。与鹤城区、芷江、中方、洪江市等各维度的区域协同已成必然。与周边县市对比分析，洪江区人均 GDP 以及城镇化水平都高于周边县市。

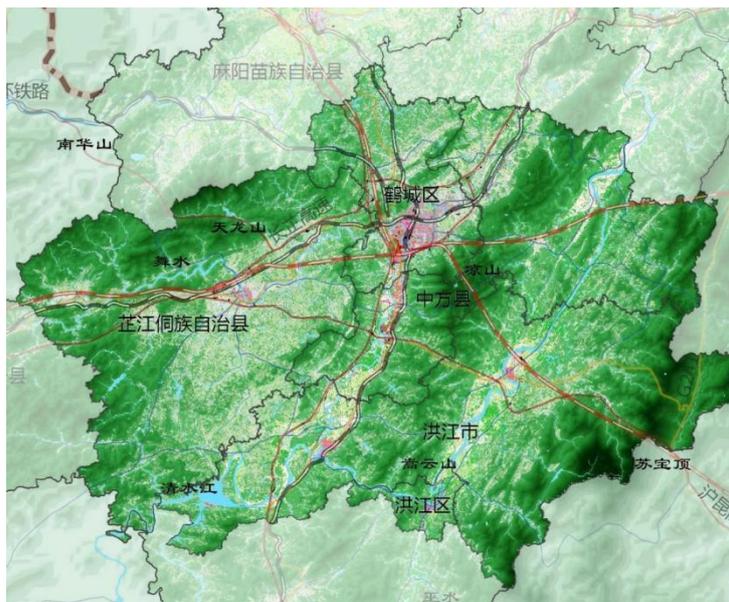
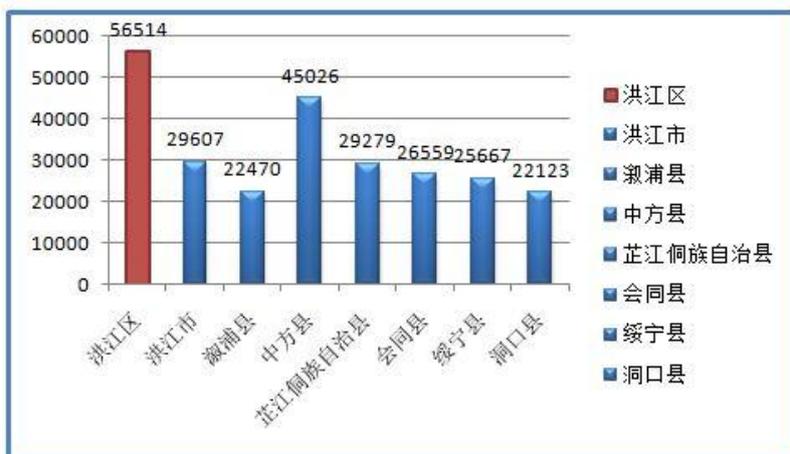
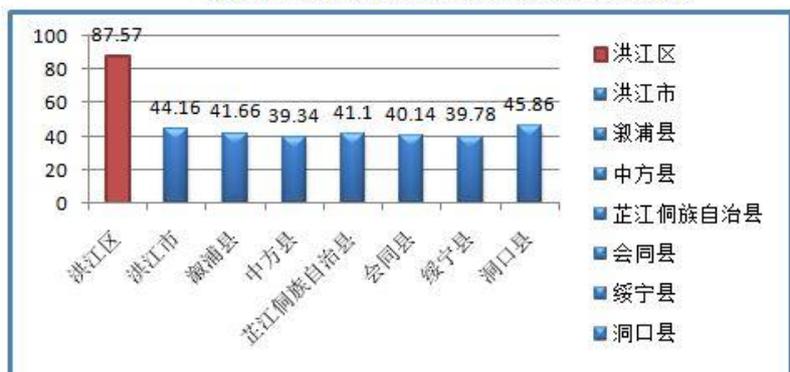


图 1：鹤中洪芷分布图

2019年洪江区与周边城市人均GDP对比



2019年洪江区与周边城市城镇化水平对比



综合调查分析，洪江区与鹤城区、芷江县、中方县、洪江市等周边城市联系不强。加强洪江区与周边区域的交通联系与优质资源共享的基层需求强烈，加强鹤中洪芷城镇群一体化发展呼声强烈。

第 15 条 对外交通短板显、机遇多

洪江区的对外交通主要以省道为主，通道偏少。东向与洪江市通道较少，连接不畅，西向有 334 省道与洪江市连接，南向依靠 556/249 省道通往会同，北向有 249 省道通向洪江市。

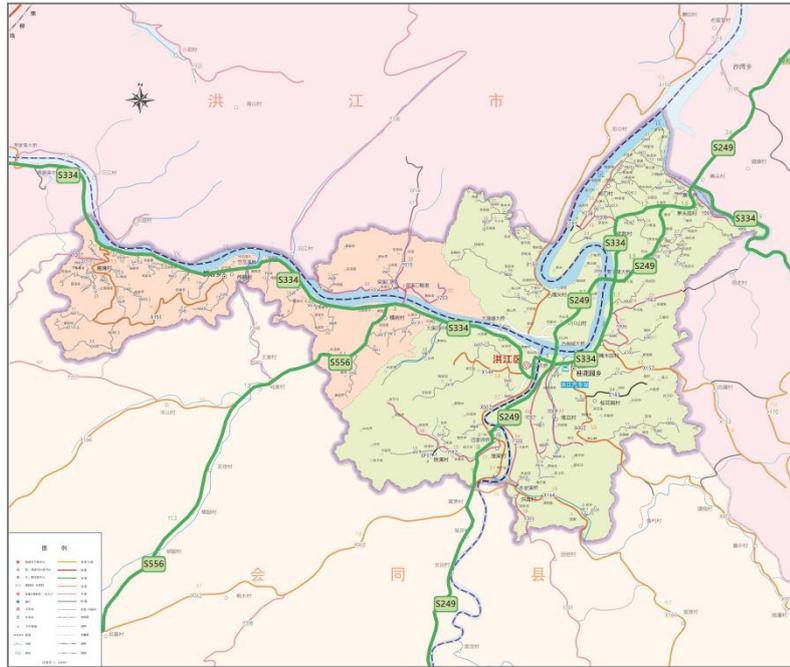


图 2：洪江区交通图

现有高速公路网络距离中心城区过远，极为不便。洪江区距离包茂高速出入口 30 公里，驾车需要 41 分钟，距离沪昆高速出入口 26 公里，需要 36 分钟。整体现有的高速公路网络距离中心城区过远，极为不便。

洪江区现状无高铁、机场，火车站等交通站点，与怀化南高铁站，芷江机场等周边重要交通站点存在换乘多、耗时长、出行时效差等问题，交通出行不便，城市交通综合枢纽建设水平低下。

怀洪旅游干线公路为洪江区也带来了机遇，缩短了与怀化市的距离，加强了与中方，怀化的联系。有利于完善怀化旅游大格局，打造怀化-洪江千亿工业走廊，有利于沿线的地区的乡村振兴战略，更有利于发挥洪江区主导产业的优势。

第 16 条 产业发展基础好，缺突破

洪江区产业结构：一产比重较低，二产占比较大，三产发展态势良好。

洪江区近几年产业结构进一步优化，三产业结构比由 2015 年的 4.8：50：45.2 调整为 2020 年的 5.5:50.3:43.2。

洪江区的一产比重偏低，主要是因洪江区行政区域范围小，土地资源受限导致。

洪江区高新区已经形成了以化工新材料为主导，以生物医药为特色的一主一特产业格局，2020 年 1 月被纳入第四批湖南省新型工业化产业示范基地，2020 年 3 月成功创建国家火炬怀化洪江精细化工新材料特色产业基地。乡镇企业散点布局，工业集聚区产业结构单一，发展空间受限。乡镇企业呈零散式分布，发展较为粗放，产业集聚效应较低。园区企业处于初级发展阶段，仅有恒光化工公司、双阳林化公司和久日新材在全省范围内小有名气，其他企业都处于初创阶段，规模普遍偏小，产业结构单一，急待发展壮大。

洪江区旅游业发展迅速。伴随洪江区“商道文化”为主题的核心景区建设，旅游收入自 2011 年的 3.54 亿元增至 2019 年的 18.21 亿元，增长了 5 倍；旅游接待人次由 2011 年的 99.59 万人次增至 2019 年的 540.81 万人次，数量增长了 5 倍。目前洪江区旅游业仍有很大的发展空间。

第 17 条 乡村振兴有亮点，缺均衡

当前乡村振兴正在逐步推进中，茅头园、川山、菖蒲、堆边发展态势良好，优势明显，亮点突出，影响力日渐提升。

但实施乡村振兴战略，洪江区仍然面临着一些复杂的深层次矛

盾和问题。从自然条件看，洪江区森林覆盖率为 68.41%，缺乏集中连片的土地，影响了投资商投资农业的积极性。

从经营方式来看，农民转移就业的空间有限，农业发展方式转型滞后，严重制约着农业产业体系的发育、农业经营效益的提高及其对农民增收贡献能力的增强。

从产业结构看，洪江区由于地域狭小，耕地面积少，导致集约化程度低，难以发挥规模效益；大部分农产品加工企业处于产业链低端，农产品品牌创建少、品牌效益低、产业化程度低。

从产业规模看，洪江区农产品加工企业及休闲农业整体实力不强，规模小、开拓市场能力差，没有形成良好的产业链。

洪江区乡村散落文保单位和非物质文化遗产众多，现行规划对该资源缺乏有效利用，保护情况一般，将乡村旅游与文保单位和非物质文化遗产有效串联，打造体验丰富的乡村景色观光游和历史文化研学游。

对全区 14 个行政村的村庄规模、区位条件、服务设施、地形地势、特色资源等现状要素进行多元叠加分析，当前各村庄发展潜力存在差距、总体发展不均衡。

第 18 条 支撑体系缺口大、联动弱

老城区各类服务设施类型丰富，但大多设施单体规模较小、分布不均、品质不高，尚未形成高质量、高品质设施体系。川山新区处于建设的初步阶段，各类设施较为缺乏，尚未形成完善的设施体系。工业园区医疗、体育、教育、卫生等设施基本缺失，基础设施建设缓慢，周边生活配套服务匮乏。

乡镇、村庄公共服务设施配建标准不高，城乡差异显著。根据

洪江区服务设施 poi 分析，优质服务资源主要集中于中心城区，城乡设施差距较大，周边乡镇公服供给总量不足，文化、体育类设施严重短缺。村庄内现有的公共设施建设质量不高，仍有提质改善的空间。

第 19 条 城乡风貌具特色，缺协调

洪江城乡空间发展受自然条件约束，沿水岸垂直拓展和蔓延特征显著，表现为区域范围村庄建设密布但整体较为分散，呈现沿沅江、巫水两侧分散带状布局特征，城乡空间缺乏统筹，半城市化风貌特征明显。洪江虽已编制了特色风貌相关规划，但均局限于局部区域或单一类型，且风貌管控引导相关标准和要求差异较大，缺乏全区域层面的统筹，城乡风貌系统格局尚未建立。

洪江城乡空间形态混杂多样，各类功能区之间风貌缺乏协调，如古商城被“高楼环抱”，周边城市建设缺乏合理控制，建筑高度普遍过高，建筑风格过于现代，与古商城之间缺乏合理过渡。

城市空间、小城镇空间、乡村空间缺乏风貌协调，如沅江两侧由“村庄、集镇、产业、自然生态、城区”等不同空间风貌组成，各类风貌相互交错，缺乏整体统筹和控制引导。

城乡建设中对单体建筑自身的景观效果考虑较多，对建筑外部的城市公共空间缺乏必要的关注。乡村建筑缺乏地域特色和视觉美感，建筑风格不一、色彩不协调，有仿欧式的小洋房、新建的混凝土房、洪江地区传统老房子等，缺乏与周边环境的联系，缺乏与山水景观的呼应。

新建乡村建筑往往简单套用城市社区建筑样式，导致城乡一貌。乡镇工业空间与农业空间、生活空间相互混杂，城乡基础设施与公

共服务设施建设滞后，且品质较低，传统工业影响田园风貌。

第三章 目标与战略

第一节 发展定位与愿景

第 20 条 发展定位

围绕怀化市建设“湖南对接西部陆海新通道战略的门户城市”、“五省边区生态文明中心城市”和“武陵山片区高质量发展示范区”的战略目标，努力将洪江建设成全国知名旅游目的地城市、中国南方康养度假胜地和省级绿色循环经济示范区。

第 21 条 发展愿景

将洪江区打造成为一城两地两区。全国旅游目的地城市，绿色循环产业基地，中国南方康养胜地，城乡融合发展引领区，生态文明建设示范区。

1. 全国旅游目的地城市

以古商城核心景区为“聚焦点”，沅巫两水沿岸为“主轴线”，嵩云山森林公园为“背景墙”，突显“商道文化”主题，加快推进核心景区建设，塑造特色文化品牌，推动文化旅游融合发展，构建特色文化体系，创建国家全域旅游示范区，丰富提升文旅业态，完善文化旅游产业体系。加快文旅产业转型升级，建设全国旅游目的地城市。

2. 绿色循环产业基地

发挥园区工业主战场作用，坚持特色立园，全面贯彻新发展理念，不断延链强链补链，持续推动产业基础高级化和产业链现代化，打造成绿色循环产业示范基地。

3.中国南方康养胜地

构建旅游体验、健康医疗、健康管理和服务保障等全产业链健康旅游产业发展格局。大力推进中医药健康旅游示范区建设，推动健康旅游品质化发展，优化健康旅游服务环境和设施，提高便捷化、智能化水平，打造中国南方康养度假胜地。

4.城乡融合发展引领区

增强城镇综合承载力和辐射带动力。推进区域一体化、城乡一体化、经济社会生态一体化、产城一体化，建设城乡融合发展示范区。

5.生态文明建设示范区

坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界。坚持以生态美区为目标，进一步统筹生态功能区建设，创建全国生态文明建设示范区。

第二节 国土空间开发保护战略

第 22 条 融入“鹤中洪芷”城镇群区域协同发展

1.鹤中洪芷生态城镇群区域格局现势

鹤中洪芷城镇群地处我国东中部经济带和大西南经济圈的结合部，东北有长株潭城市群和武汉城市群，西北有成渝双城经济圈，西有云贵城市群，南有北部湾城市群，是我国东中部地区通向大西南地区通江达海的交通要塞，也是沿海地区经济技术、产业西移的“桥头堡”，在国家建设西部海陆新通道的重大战略中，客观上起着承东启西、南引北联的重要作用。同时，该城镇群正处在长沙一

桂林—贵阳—重庆—宜昌地理空间的中心位置。

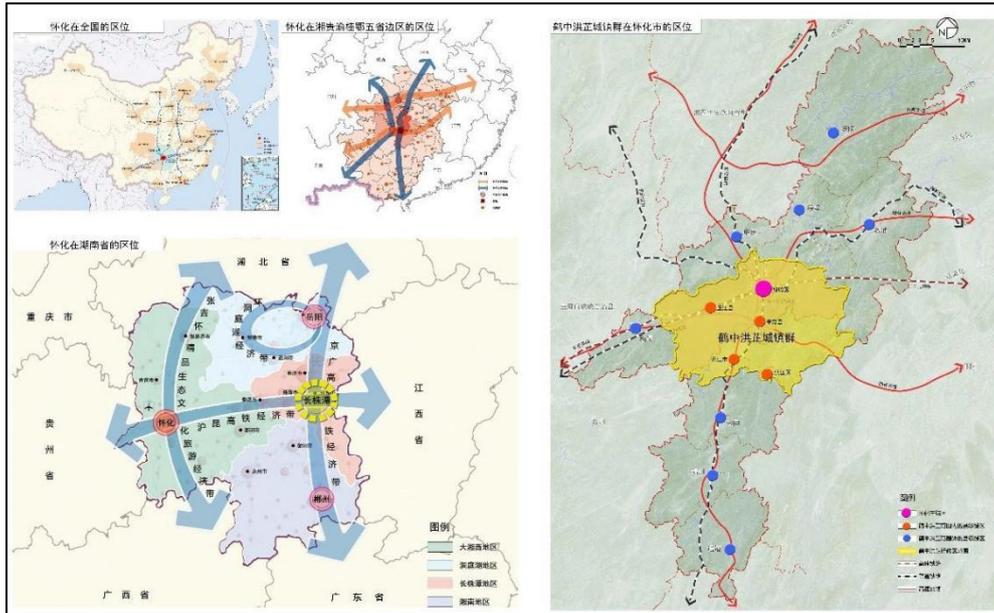


图 3：鹤中洪芷生态城镇群区域格局现势

2. 优化提升城镇群内部空间结构

打造“一核四星五组团，一带一环三廊道”的城镇发展空间结构，构建核心城市、卫星城、节点镇、特色镇四级城镇体系，加强城镇群网络化联动，形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇群一体化空间格局。

“一带一环三廊道”：

一带：即舞水-沅江生态文化发展带，以水为脉、以山为骨、以绿为底、文化为魂构筑流域型生态城镇群基底。

一环：即依托城际快速干线、高速公路构成的城镇群发展环线，以交通引领形成鹤中洪芷城镇经济圈。

三廊道：即沪昆高速发展廊道、包茂高速发展廊道、长怀芷高速发展廊道，依托三条区域发展廊道加速城镇群自身发展，逐步完成一体化进程。洪江区位于舞水·沅水生态文化带以及城镇群发展环线上。为洪江的发展带来了得天独厚的机遇。



图 4：鹤中洪芷城镇群内部空间结构

3. 加快先行示范合作区（带）一体化发展

鹤中洪芷各城镇既要考虑各自不同优势，实现个性化发展，又要避免重复投入、产业重叠，加快一体化进程。

推动重要发展关联地区打造具有强大功能或特色服务的先行示范区（带），促使发展动能迅速集聚；

寻求示范区（带）甚至城镇间的协作共赢，实现由“多个示范区”向“一个网络”的转变。

结合鹤中洪芷城镇群现状产业平台及资源优势，拟打造“经开-罗旧生态产业合作示范区”、“鹤东-泸州先进制造业合作示范区”、“鹤南-中方高新产业合作示范区”、“清水四镇生态旅游合作示范带”、“黔城-洪江-安江古城文旅合作示范带”共五大先行示范合作区（带）。

洪江区位于“黔城-洪江-安江古城文旅合作示范带”：联动黔城、洪江区、安江三大历史城镇打造文旅合作示范带。以黔阳古城、洪江古商贸城和安江古镇为核心驱动形成辐射带动力，优化提升城

乡交通联系，将重点镇与周边的一般镇、农村串联。重点镇依托资源禀赋积极发展特色文旅，为本地及外来游客服务，一般镇与乡集镇着力培育日常生活服务职能，为周边农村服务。

充分发挥重点镇的带动作用，成为周边集镇和村庄的生产组织中心和公共服务中心，鼓励有条件的乡集镇发展特色旅游业，提高本地非农就业的水平；鼓励以小城镇为依托，发展商贸服务业及绿色农产品加工业。

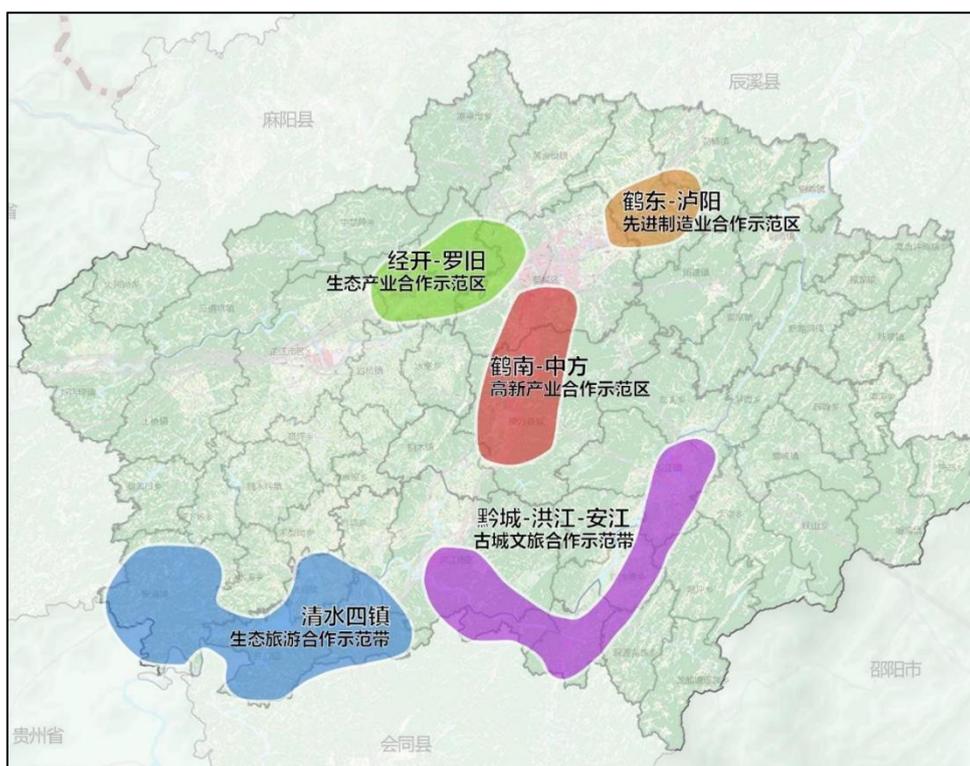


图 5：先行示范合作区

4. 加快基础设施互联互通

构建城镇群内部一体化快速交通网络，加快推进鹤中洪芷一体化。高速、快速路不断完善。

高速：形成“双环七射三连”高速公路即鹤城绕城环；鹤城-中方-芷江 联络环；由包茂高速、沪昆高速、娄怀高速、怀铜高速形成的六个对外辐射通道。“两连”即芷江-洪江高速连接线、辰

溪-洪江-绥宁通道及其连接线。重点完善 城市群西南部高速网络，快速联系芷江与洪江及其城市群西南部地区，远景年增加城市群东部联络线，强化城市群格局的辐射。

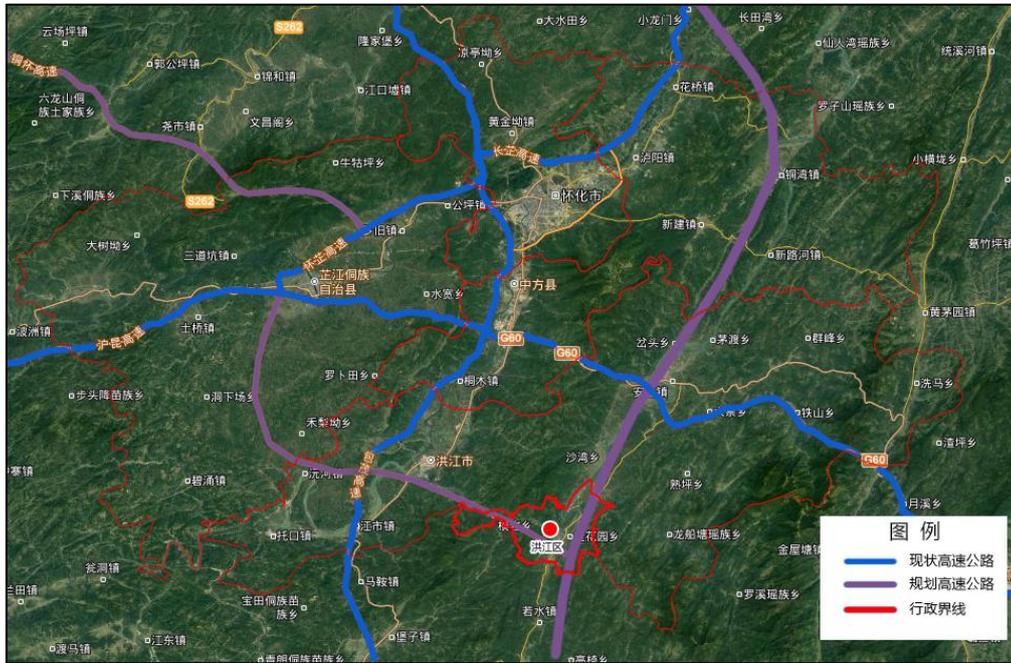


图 6：鹤中洪芷高速公路网络规划意向图

快速路：形成“一环三轴四向多连”地面快速干道，即由 320 国道、209 国道、芷江-中方地面快速干道构成的城市群地面快速干道环，打造怀化-安江-洪江区-洪江市-托口-芷江-罗旧-怀化外“一环”通道；地面快速干道方面，依托 209、320 国道改造提升、新增芷中快速通道，连通怀化至芷江、怀化至洪江、怀化至泸州“三轴”通道。沿包茂、沪昆高速走廊的四个地面快速通道，期规划建设 芷江至碧涌、安江经新路河至怀化二级公路、怀洪旅游快速干线，同时在城镇群内部打通若干地区联络通道，另外，外围若干新改建干线公路，进一步提升城市群整体的网络通达性和联通效率，形成多层次、网络化的城镇群道路网络，支撑城市群核心区的快速、低成本联系。构建鹤中洪芷环状快速大通道和经济圈。形成与高速公路互补衔接的快速道路体系。



图 7：鹤中洪芷快速路网络规划意向图

5. 加快共治联保，构建鹤中洪芷一体化生态安全格局

- 1) 严格保护生态用地，落实生态建设同保同治。
- 2) 加强森林资源培育，加快构建绿色生态屏障。
- 3) 全面控制污染物排放，提高水污染治理水平。
- 4) 改善燃料质量，限制二氧化硫排放总量。
- 5) 强化河湖水系水环境治理，改善水环境质量。

构建“三带三廊多节点”的生态安全格局。

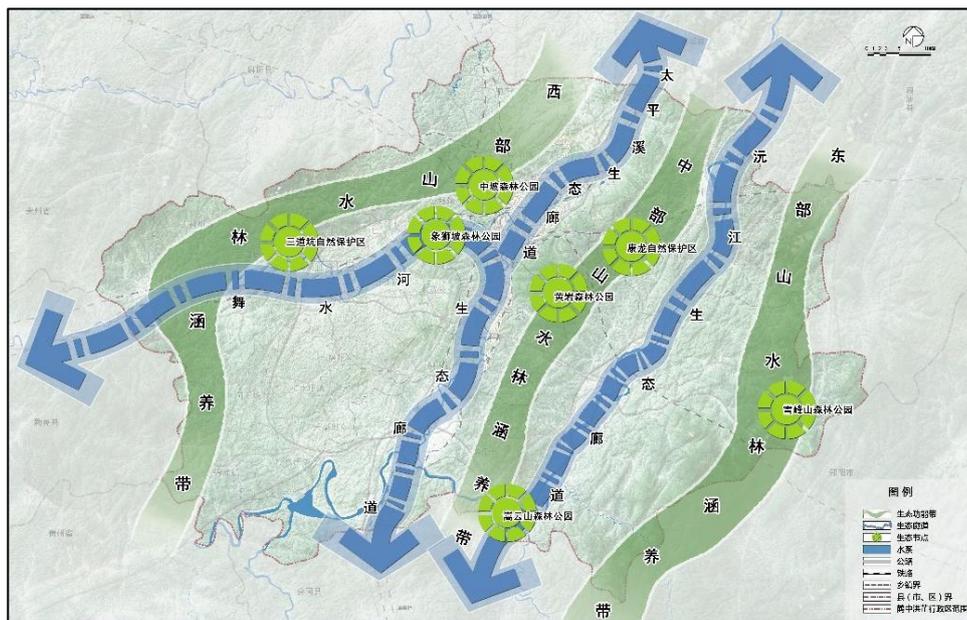


图 8：鹤中洪芷生态安全格局图

统筹协调城镇群生态用地的保护，强化山体、水系的保护，严禁任意开挖山体与侵占水系，实现城镇群范围内生态用地的同保同治。强化城乡景观遗产资源的保护，加强保护自然保护区、森林公园、重要湿地、风景名胜区等生态功能区，增加生态功能区的总量，提高生物多样性保护水平。

第 23 条 促进绿色循环经济发展

生态保护为主，形成“资源—产品—再生资源—循环往复”的循环经济发展模式。以洪江区高新技术产业园建设为抓手，不断延链强链补链，构建“一城一园多基地”的产业空间体系，打造旅游产业引领、战略新型产业并重的三产联动循环发展体系：

一城：“洪江古商城”。以洪江古商城为核心引擎，带动工业旅游、农业旅游项目打造。

一园：高新技术产业园。以化工企业为主，推动产业基础高级化和产业链现代化，形成产业集聚。

多基地：产业基地。发挥本地资源和技术优势，建立一批极具

特色、产业关联度大，技术水平高的产业集群。

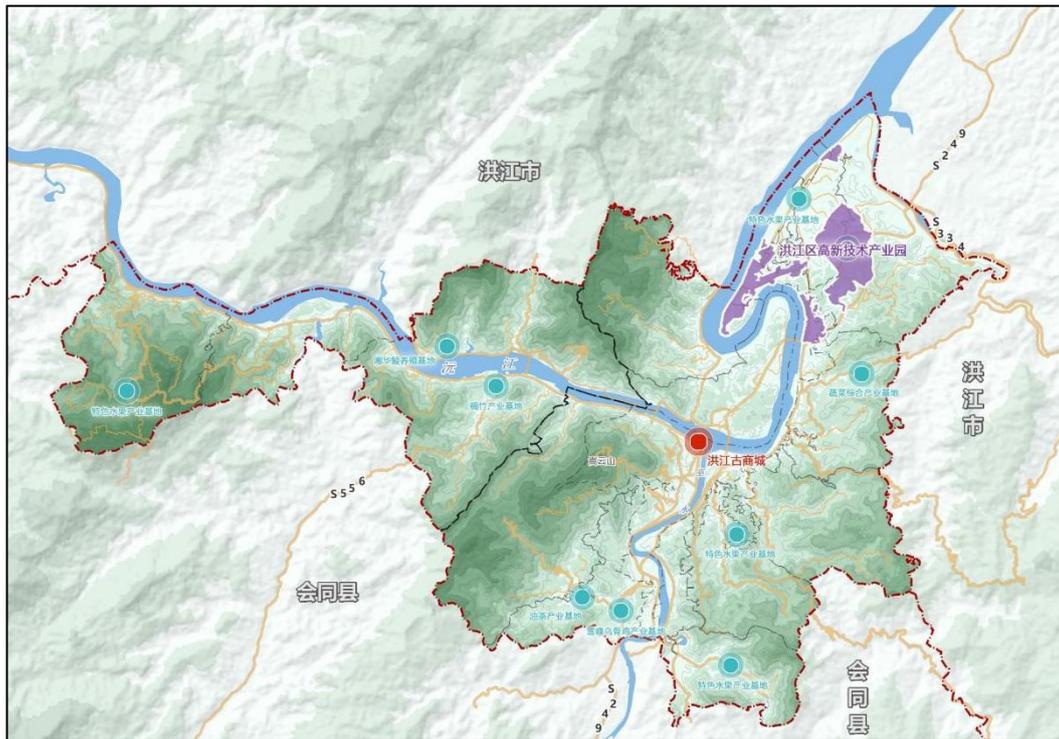


图 9：产业空间体系图

第 24 条 构建快捷便利的交通网络

大力推进区域交通建设，加强与周边区域交通联系，形成快捷便利的城乡交通网络体系。

1.快速路

新建洪江区与怀化市快速路工程，起于怀化市鹤城区天星路与东环路交叉口处，止于洪江区川山大道（S249），全线按一级公路技术标准建设，双向四车道，设计行车速度 80 公里/小时，路幅宽度 30 米。

2.省道规划

S334、S249 规划按一级公路标准建设，为洪江对外交通的主要通道。S556 线洪江至会同方向按二级公路标准建设。

3.县、乡道规划

规划现状 X150、X151 以三级公路标准建设；其他连接城镇和各行政村的道路按四级公路规划。

新建四级公路洪江区创业路至堆边公路（Y007）、三级公路竹田—川山公路（X151）与四级公路环城道路（Y002），加速推进城乡一体化的重要交通网络体系。

第 25 条 完善全域均衡的公共服务

构建“区—乡—村”三级公共服务设施体系。打造 2 个区级公共服务核心、2 个乡镇级公共服务中心和 12 个村级公共服务中心。

教育设施规划：

城区教育设施结合服务半径进行布置，在横岩乡与茅头园布置小学和初中，城市和农村幼儿园入园率分别达到 95%和 70%以上。

医疗卫生设施规划：

城区扩大原有医院规模，增设先进仪器和设备，满足城区人口的一般医疗需求。中心村应配置社区卫生服务中心。各基层村配置卫生服务站，建筑面积在 200 平方米以上。

文化娱乐设施规划：

城区、中心村应设置文化活动中心；基层村设置文化大院。积极配套小型图书馆、科技站和娱乐健身设施。其他文化娱乐设施结合商业用地市场化设置。

体育设施规划：

城区配置体育场（馆），其他结合小区、村庄绿地广场设置小型体育健身设施，满足居民锻炼、娱乐的需求。也可结合文化服务中心建设体育活动室、活动场地。

社会福利设施规划：

城区、中心村建立老年服务中心，设立老年服务组织，使社区服务事业发展逐步与人口老龄化相适应。

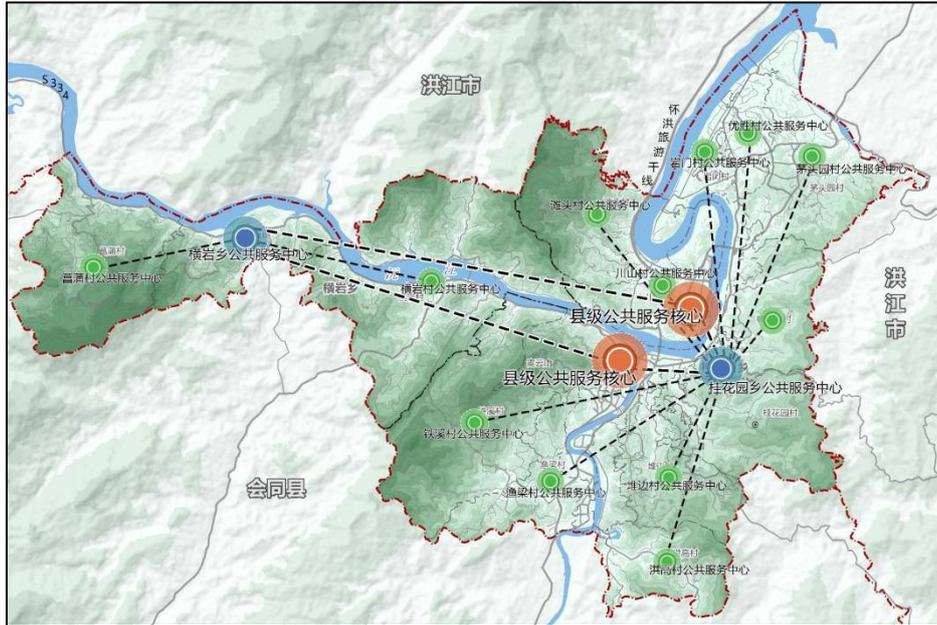


图 10：“区—乡—村”三级公共服务设施体系图

第 26 条 构建安全韧性的支撑体系

1.完善绿色安全的基础设施网络

1) 电力：坚持“适度超前”的原则，至规划期末，洪江区建成各级电网协调发展，结构优化、技术先进、安全可靠、运行灵活、经济高效的现代化智能电网。

2) 给水：协调各区域、各方面用水间的关系，构成统一调控、多水源并举的水资源配置格局，建立覆盖全镇的集中供水保障体系。到 2035 年，供水普及率达到 100%。

3) 排水：坚持合理布局，因地制宜，完善污水、污泥处理，提升再生水品质、扩大应用；完善雨水排放，强化治理积水点、易涝区。

4) 燃气：根据规划区的现状和发展情况，选择合理的气源、调峰储气设施、管网压力级制。提高优质气体燃气在能源结构中的

比例。结合产业性质，合理确定各类用户用气量比例。

5) 通信：加快移动通信网、下一代通信网（5G）、数字电视网建设，推进电信网、互联网、广播电视网三网融合，发展互联网，逐步形成覆盖广泛、安全可靠、支撑融合业务的综合信息网络体系，构建“数字洪江”。

6) 环卫：加强乡镇固体废弃物的收集、清运和处理，建成覆盖全区的环卫设施体系。至规划期末，全区生活垃圾无害化处理率应达到90%以上，工业固体废物综合利用率达到80%。

2.健全坚韧稳固的城市安全体系

1) 防洪排涝：“适度超前、防控结合”，提高城防体系标准和建设质量。

2) 消防防护：“预防为主、防消结合”，打造现代化智慧消防体系建设。

3) 抗震避灾：“整治避让、合理布局”，提高城市生命线工程抗震能力。

4) 人防工程：“平战结合、军民融合”，构建统一高效、布局合理的人防工程体系。

5) 防疫体系：“化整为零、平战结合、分级响应”，做好能快速启用的防疫应急预案。

6) 危化品管控：“安全防控、实时监控”，做好输气输油管道沿线区、危化品相对集中区安全监管。

第27条 传承展示历史文化景观

现存各类文物点26处。现在各级文物保护单位29处，其中全国重点文物保护单位1处（洪江古商城），市级文物保护单位1处

（张祖佑墓）。

市级非物质文化遗产有杖头木偶戏、沅江号子、洪油、杉枝制品、洪江甜酱、草龙等。

整体空间特色的保护主要是保护城镇整体空间格局，延续山水结构；划分保护核心保护区、建设控制区及风貌协调区，并提出管控要求；传统风貌重点是城镇的河岸线保护和天际线保护，及立体视觉景观保护；维护窰子屋群组的标志性场所即 18 个国家级文物保护单位建筑和“七冲八巷”的空间秩序。

洪江古商城的整体性保护主要是对街道道路交通组织，整合古商城及相邻街道界面和传统建筑的保护和整治。

大力发展“旅游+”模式，强化特色以及现代旅游服务供给能力，全面构建满足“吃住行游购娱”以及“新奇特”的全域旅游保障服务体系。

第 28 条 文旅区域合作战略

在全域旅游理念创新的引领下，结合怀化市国土空间规划，重点围绕“千里沅江生态文化旅游产业黄金走廊”项目，构建“一心一轴，三片五高地”功能片区，发挥资源优势，集成创新千里沅江旅游项目开发。

一个核心：“两洪”旅游核心。洪江市和洪江区均为沅水干流区域，是沅江水系交汇的重要地段，代表沅水流域典型文化，旅游资源较集聚，旅游发展基础相对较好，可作为“千里沅江”的主接待中心，打造为一个旅游核心。

一条主轴：以江为轴。以沅江干流为主，七大支流（舞水、辰水、武水、酉水，渠水、巫水、溆水）为辅构建“千里沅江”的发

展主轴，采用段落式开发方式，将“两洪”旅游核心和各片区有机联系在一起，共建怀化市全域旅游示范区发展。

发挥洪江区对接怀化全域旅游的作用，以怀化为中心，辐射大西南。

往北对接张吉怀精品生态文化旅游经济带，大力促进其怀化段的生态文化旅游经济发展。

往西对接湘黔边界文化旅游共创区建设，促进湘黔边界旅游开发一体化发展。抓好旅游产品及线路，共同打造湘黔边界重要旅游目的地。

往南对接广西，致力旅游产品融合发展，形成对接桂林旅游业发展的重要通道，培育新兴旅游带。

往东对接大湖南旅游发展。组成湖南省整体旅游发展大格局。大力发展湖南湘西旅游品牌。



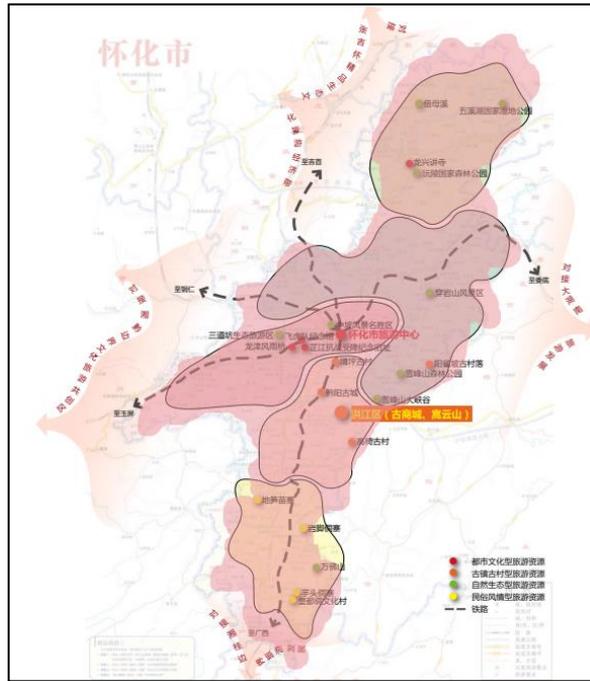


图 11：“千里沅江生态文化旅游产业黄金走廊”

第 29 条 构建洪江特色的风貌格局

发挥自然生态和怀洪干线优势，以自然生态网络为基底，以怀洪干线、S249 省道、沅江生态廊道和巫水生态廊道为骨架，串联洪江区主要城镇，系统构建城乡风貌特色格局，打造湘西特色诗画区。

发挥人文历史和特色平台优势，充分发掘洪江历史文化在特色风貌塑造中的现代价值，正确处理历史文化保护与现代化建设的关 系，促进传统文化与现代文明交相辉映。

构建洪江总体风貌格局，“一核、一带、三轴、六区”，一核：古商城核心风貌区；一带：沅水景观带；三轴：自然山水轴、旅游发展轴、城市中心轴；六区：中心城区风貌区、嵩云山国家森林公园风貌区、高新技术产业园区、川山新区风貌区、田园乡村风貌区、特色竹海风貌区。

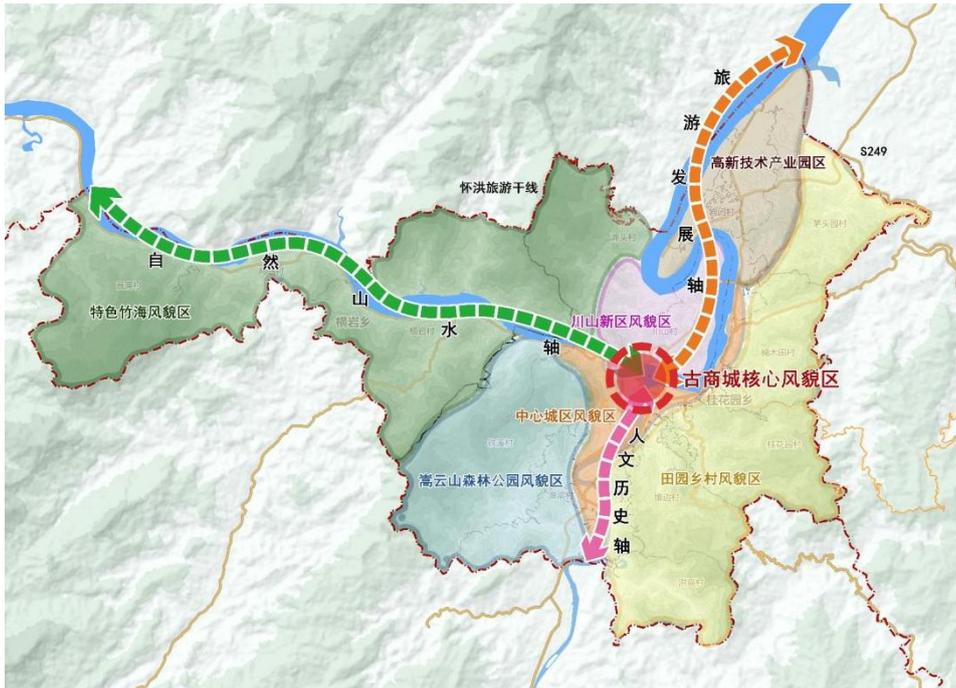


图 12：洪江总体风貌格局

第 30 条 盘活存量探索“增量+存量”并重的发展模式

1.国家层面—存量发展势在必行

2008 年，国发【2008】3 号《国务院关于促进节约集约用地的通知》。

“2015 年中央城市工作会议”：盘活存量、提高质量，提倡城市修补，转变城市发展方式。

2016 年 11 月，国土资发【2016】147 号《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》。

2018 年，自然资规【2018】1 号自然资源部关于健全建设用地“增减挂钩”机制的通知。

2019 年，国办发〔2019〕34 号，国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见。

2.湖南省市层面—存量改造，增减挂钩

2018 年，（湘政办发〔2018〕77 号），湖南省人民政府办公

厅关于进一步用好用活城乡建设用地增减挂钩政策的若干意见。

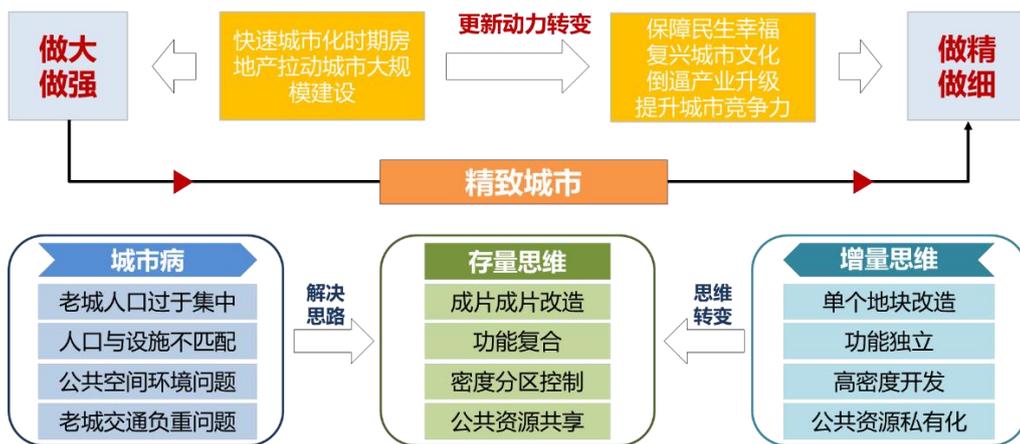
2018年，怀化：城乡建设用地增减挂钩政策助力乡村振兴。

2019年，湖南省自然资源厅下发湖南省建设用地定额标准（试行）（2019年版）。

2019年，怀化：市局加快存量建设用地消化处置。

2020年，湖南省自然资源厅下发湖南省建设用地指标（2020版）。

3. 存量思维下的城市发展新出路：单一的“增量发展”转向“增量+存量并重”



4. 发展诉求

企业诉求：整改低效、闲置用地，鼓励搬迁至工业园区。

现状城区范围内工矿用地 118.81 公顷，利用效率低，与周围城市风貌不协调，部分企业已退出，属工矿废弃地。

街道诉求：改善社区居住环境，解决老旧社区长远发展问题。

城南四街区新街街道，嵩云山下存在一处城镇用地，部分用地现状未利用，暂作耕地使用，可开发利用建设新居民社区。

市民诉求：优化城市环境，提升公共服务设施配套水平。

城南带子街北部老陶瓷厂旧址，占地广，现状厂房破旧废弃，

周围现状为集中居住区域，影响人居环境。

通过多层次对接与实地调研，对可开发存量建设用地中低效用地和闲置土地进行有效识别。可开发闲置土地 3.07 公顷，可开发低效用地 51.31 公顷，共计开发存量建设用地 54.38 公顷。

第三节 国土空间保护开发目标与指标

第 31 条 规划目标

1.2025 年规划目标

建成省级绿色循环经济示范区。国土空间保护与开发格局基本建立；传统产业基本实现创新驱动转型，建成省级绿色循序经济示范区；初步建立以洪江古商城为特色文化品牌，与怀化市其他县旅游协作不断深化；公共服务体系和基础设施建设更加健全，城市建设和城乡统筹有序开展；空间营造突出山水特色，城乡人居环境不断改善，城乡居民收入水平不断提高，城乡差距不断缩小。

2.2035 年规划目标

建成全国知名旅游目的地城市、中国南方康养度假胜地。全域形成山水林田湖草沙统筹协调发展的国土空间格局；提升文旅城业态，形成完善文化旅游产业体系；依托山水格局和文化特色，提升洪江区的影响力，建成全国知名旅游目的地城市、中国南方康养度假胜地；商道文化、工业文化等文化品牌蓬勃发展；城市软环境全面升级，符合不同人群的生活、发展需求。

3.2050 年愿景展望目标

全面建成生态宜居、精致精美的生态文明城市。全面建成中国特色社会主义现代化生态文明城市，成为创新活力、繁荣富裕、精

致宜居的生态文明城市；共同富裕基本实现，公平正义普遍彰显，全区人民过上更加幸福安康的美好生活。

第 32 条 指标体系

落实上级规划的管控要求和约束性指标，结合洪江区经济发展，明确国土空间保护开发约束性和预期性总体性指标。构建指标体系。（详见附表 1）。

表 3-1 国土空间规划指标表

指标	规划基期年	规划近期目标年	规划目标年	指标属性
生态保护红线面积（万亩）	6.47	6.47	6.47	约束性
永久基本农田保护面积（万亩）	0.89	0.89	0.89	约束性
耕地保有量（万亩）	1.43	1.43	1.43	约束性
常住人口规模（万人）	5.70	6.44	7.41	预期性
城乡建设用地规模（万亩）	1.36		1.72	约束性
城镇开发边界规模（万亩）	1.10	1.10	1.10	约束性
林地保有量（万亩）	11.53		11.24	约束性
湿地面积（万亩）	0.04		0.04	约束性
用水总量（亿立方米）	0.11	0.12	0.14	约束性
国土开发强度（%）	0.04		0.06	预期性
新增建设用地占用耕地规模（万亩）	0.00		0.04	约束性
补充耕地任务量（万亩）				预期性
永久基本农田储备区规模（亩）				预期性
道路网密度（公里/平方公里）	8.10		11.54	预期性
公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%）	19.45%		55.31%	约束性
人均公园绿地面积（平方米）	6.13		10.00	预期性
人均应急避难场所面积（平方米）	0.08			预期性

第四章 国土空间格局

第一节 国土空间保护开发格局

第 33 条 构建“两水、三山、多廊道”的生态空间格局

据洪江区自然生态特征和生态保护任务要求，构建以“两水、三山、多廊道”为主体的，连续、完整、系统的生态保护格局。

两水，沅江、巫水绿色生态廊道。开展生态保护和修复，保护水体水质，恢复水生态系统。

三山，严格保护嵩云山、密岩尖、天柱峰 3 个自然山体。推进植被恢复，加强山体生态修复与保育，增强碳汇能力和生物多样性保护功能，发挥城市绿肺作用。

多廊道，依托城市内部缓丘山体、沿江道路、怀洪快速通道、结构性干路所构建的，保障山-山、山-水互联互通的结构性绿廊。

第 34 条 构建“两轴、三区、四园、多特”的农业发展格局

两轴，即贯穿洪江区全域的沅水沿线及南北流向的巫水沿线，是推进区域农业与二、三产融合发展的核心空间载体，推进洪江区乡村振兴示范走廊。

三区，依托农业发展基础，形成西部农林产品加工区、特色畜牧养殖区、东部现代农业示范区 3 个各有侧重的农业发展片区。

四园，雪峰乌骨鸡特色产业园、竹木产业园区、蔬菜综合产业园、特色水果产业园。

多特，各村依据资源优势发展蔬菜、杨梅、高山葡萄、大叶冰糖橙、油茶、生态茶等特色作物种植。

第 35 条 构建“两核、三轴、四点、五片区”的城乡发展格局

两核，即古商城、川山两个综合服务中心。

两水，即沅水、巫水。

三轴，自然山水轴，人文历史轴，乡村振兴发展轴。

四点，重点特色村，菖蒲村、鸬鹚村、横岩村、茅头园村。

五片区，即强调功能融合、布局紧凑的 5 个城市功能组团，包括洪江老城区（古商城保护区）、川山新区、城南综合区、城东居住区、城北洪江工业集中区。

第二节 底线约束和空间管制

第 36 条 生态保护红线

1. 生态保护红线

洪江区生态保护红线为雪峰山区生物多样性维护-水源涵养生态保护红线，总面积 4313.34 公顷。主要分布在横岩乡以及桂花园乡的洪高村和楠木田村。

洪江区生态红线面积占洪江区总面积的 37.68%。

2. 管控要求

1) 生态保护红线区应以自然保护为主要功能导向，按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《生态保护红线划定指南》等划定并依据相关的管理办法进行管理，应以严格保护、禁止开发区域进行管理，实行最严格的准入制度，严禁任何不符合主体功能定位的开发活动，任何单位和个人不得擅自占用或改变原国土用途。

2) 区域内原有的村庄、工矿等用途，应严格控制建设行为的扩展并应根据实际发展需要逐步引导退出。

3) 林和人工草地、改良草地等。

4) 水源地保护区的土地不得进行与水源保护无关的开关建设活动，鼓励在水源地保护区植树种草，以净化环境，涵养水源。

5) 依据相关法律法规，突出严格保护区域国土空间开发利用的重点与特点，保护风景游赏地、林地、水源地和优质耕地，禁止开采地质公园、森林公园、湿地公园、风景名胜、文物保护单位及其地下的矿产资源。

第 37 条 永久基本农田保护红线

1.永久基本农田保护目标

规划永久基本农田目标 **8915.46** 亩。

2.永久基本农田保护红线管控要求

1) 依据《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》《基本农田划定技术规程》《关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》等有关法律规定进行管理，来保护永久基本农田保护区内的耕地。

2) 不允许在永久基本农田保护区内进行城镇、村镇、开发区、工业小区建设不得安排新建非农建设项目，国家能源、交通、水利等重点项目应尽量避免占用永久基本农田保护区，确需占用的，应采用先补后占的原则，按照《基本农田保护条例》进行审批。

3) 永久基本农田保护区内鼓励开展基本农田建设，可进行直接为基本农田服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施的建设。

4) 区内非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为基本农田，规划期末确实不能复垦或者调整的，可保留现

状用途，但不得扩大面积。

5) 不得破坏，污染区内土地，不得在区内建窑、建坟、挖沙、采石、取土、采矿、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。

6) 区内严禁安排城镇村各类新增非农建设，一般耕地在未被建设占用之前，应遵循基本农田管制和建设政策进行管护。

第 38 条 城镇开发边界

1. 城镇开发边界

在确定城镇集中建设区、弹性发展区、特别用途区、产业园区发展边界的基础上，划定城镇开发边界。

本轮城镇开发边界划定围合面积为 **735.13** 公顷。

2. 管控要求

1) 对于已建成区域，鼓励进行原地改造，建设项目必须符合规划要求。应不断完善基础设施和社会设施，在确保环境质量的前提下提高土地利用率，尤其应提高老城区、城镇建成区、产业功能区的节约集约利用水平。鼓励本区内有助于改善生态环境的开发和改造活动。区内划定的历史文化保护区应坚持保护与开发相结合，保护原有的风貌和环境。

2) 对于规划建设用地区域，一切建设用地和建设活动必须遵循和服从国土空间规划，各项建设必须依法办理用地审批手续，不得乱占乱建。

3) 突破城镇用地规模，通过使用农村建设用地复垦指标或城乡建设用地增减挂钩指标以及申请追加城镇用地规模指标的，属符合国土空间总体规划，依法定程序报批用地。

第三节 国土空间规划分区

围绕国土空间保护开发总体格局，结合地域特征和经济社会发展水平，按照全域全覆盖、不交叉、不重叠的原则，在市域国土空间规划基本分区的基础上，将洪江区划分为生态保护区、耕地保护区、城镇发展区、乡村发展区等 4 类规划一级基本分区，并进一步细化县域国土空间规划分区，达到二级规划分区深度，中心城区、生态保护区、耕地保护区划分到三级。

洪江区国土空间用途分区是空间规划的细化和深化，以用途区内保护与开发的总体规划、详细规划的依托，强化用途区内的区域建设、生产、生活等各区域的微观性功能。按照划定的规划分区，确定各规划分区国土空间功能导向和主要用途方向，定制用途准入原则和管控要求。

县域国土空间规划分区建议

一级分区	二级分区		三级分区	含义
生态保护区	生态保护红线区		自然保护地核心保护区	国家公园和自然保护区的核心保护区
			自然保护地一般控制区	国家公园和自然保护区的一般控制区
			其他红线区	生态保护红线内自然保护地之外的其他区域
	生态保护控制区		森林生态控制区	生态保护红线外的公益林、天然林重点区域、古树名木集中分布区、林木种质资源保护区
			水体和湿地生态控制区	生态保护红线外的重要湿地、饮用水水源地、重要江河湖泊水库等水域、水产种质资源保护区、重要生态廊道
			其他生态控制区	生态保护红线外的防护林和特用林、一般湿地、一般水系、一般生态廊道，及其他生态功能重要区域
耕地保护区	永久基本农田保护区			对永久基本农田实行特殊保护的区域。划定的永久基本农田一般应当占本行政区域耕地的百分之八十以上
	一般耕地地区		永久基本农田储备区	永久基本农田储备区集中连片面积大于 1 公顷
				其他耕地地区
城镇发展区	城镇开发	城镇集中	居住生活区	以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导

边界内	建设区		向，多层 I 类（4 层-6 层）住宅用地占居住生活区用地面积 58%-61%、多层 II 类（7 层-9 层）住宅用地占居住生活区用地面积 52%-58%、高层 I 类（10 层-18 层）住宅用地占居住生活区用地面积 48%-52%的区域
		综合服务区	以提供行政办公、文化、教育、医疗等服务为主要功能导向的区域
		商业商务区	以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的区域
		工业物流园	以工业、仓储物流及其配套产业为主要功能导向，工业产业用地占区域总用地面积 60% 以上的区域
		绿地休闲区	以公园绿地、广场用地、滨水开放空间、防护绿地等为主要功能导向的区域
		交通枢纽区	以机场、港口、铁路客货客运站等大型交通设施为主要功能导向的区域
		历史文化紫线区	历史文化街区保护紫线区、文化遗产保护紫线区和一般历史保护地区
		战略预留区	在城镇集中建设区中，为城镇重大战略性功能控制的留白区域
	城镇弹性发展区	为应对城镇发展的不确定性，在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设的区域	
特别用途区	为完善城镇功能，提升人居环境品质，保持城镇开发边界的完整性，根据规划管理需划入开发边界内的重点地区，主要包括与城镇关联密切的生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等区域		
零散城镇建设区	城镇开发边界外面积小于 30 公顷可以进行零散城镇建设的区域		
乡村发展区	村庄建设区	规划重点发展和规划保留的村庄、集镇建设用地区域	
	一般农业区	耕地保护区外，以种植业为主要利用功能导向划定的区域	
	文化遗产区	以历史文化遗产保护为主要功能的区域	
	旅游发展区	以旅游度假、游览设施为主要功能的区域	
	林业发展区	以规模化林业生产为主要利用功能导向划定的区域	
	畜牧发展区	以畜牧业发展为主要利用功能导向划定的区域	
	渔业发展区	以规模化渔业发展为主体利用功能导向划定的区域	
	矿业发展区	以矿产资源开采加工为主导功能的区域	

洪江区生态保护红线区面积 **4313.34** 公顷。洪江区自然保护地一般区面积 **2742.64** 公顷，其他红线区面积 **1570.70** 公顷。

洪江区生态保护控制区面积 **1610.93** 公顷。其中森林生态控制区面积 **946.85** 公顷，水体和湿地生态控制区面积 **626.43** 公顷，其

他生态控制区面积 37.65 公顷。

耕地保护区中永久基本农田保护区面积 696.02 公顷；一般耕地地区面积 152.52 公顷，其中其他耕地地区面积 152.52 公顷。

洪江区城镇集中区面积 735.16 公顷，零散城镇建设面积 10.68 公顷。

乡村发展区 3927.92 公顷，其中村庄建设区 367.60 公顷，一般农业区 565.98 公顷，林业发展区 2988.56 公顷，矿业发展区面积 5.78 公顷。

第四节 用地结构优化

落实市级总规控制指标，明确主要用地的约束性和预期性指标。依次考虑满足生态保护、农业保障及其他土地需求，严格控制各类建设占用生态和农业用地，提出县域范围内国土空间结构调整优化的重点、方向和时序性安排，编制国土用途结构调整表。

国土空间用途结构调整表

单位：亩、%

用地类型		规划基期 年		规划目标 年		规划期间面积 增减
		面积	比 重	面积	比 重	
农用地	耕地					
	种植园地					
	林地					
	草地					

		其他农用地					
		农用地合计					
生态用地		水域					
		其他土地					
		生态用地合计					
建设用地	城乡建设用地	城镇建设用地					
		村庄建设用地					
		城乡建设用地合计					
	其他	区域交通设施用地					
		区域公共设施用地					
		特殊用地					
		采矿用地					
		其他建设用地					
	建设用地合计						

第五章 资源保护与开发利用

第 39 条 耕地资源保护与开发利用

1. 永久基本农田保护与利用

落实“合理利用土地、切实保护耕地”的基本国策，切实保护耕地资源。

划定永久基本农田保护区。遵循“依法依规、规范划定；确保数量、提升质量；稳定布局、明确条件”的基本原则，结合规划底图底数耕地规模，落实基本农田保有量，严守基本农田保护红线。

整体平衡下达的永久基本农田保护任务，保证面积不减少、质量提升、生态有改善。

根据省厅 2022 年 5 月份至 9 月份三区三线划定要求，市局重新下达洪江区永农保护目标 8900 亩，我区完成的永久基本农田保护目标是 8915.46 亩，满足上级下达的任务。

2. 一般耕地保护与利用

1) 落实“合理利用土地、切实保护耕地”的基本国策，切实保护耕地资源。结合规划底图底数耕地规模，落实耕地保有量，严守耕地保护红线。在洪江区行政区全域内，整体平衡下达的耕地保有量任务，保证面积不减少、质量有提升、生态有改善。到 2035 年洪江区的耕地保有量指标面积为 756.87 公顷。

2) 洪江区贯彻落实占补平衡政策，实行新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充耕地能力挂钩。探索建立土地用途转用许可制，强化非农建设占用耕地的转用管控。严格控制非农建设占用耕地，引导建设项目不占或少占耕地，确需占用耕地的，

应尽量占用等级较低的耕地。切实强化土地资源管理，防止浪费土地资源和乱占滥用耕地，开发建设用地禁止多占少用、占而不用。推进农村土地综合整治和高标准农田建设，因地制宜适度开发耕地后备资源。

3) 其中洪江区内耕地流出总面积为 **78.17** 公顷，其中需退耕的坡耕地 **29.74** 公顷；细化调查的不稳定耕地 **17.21** 公顷；城镇开发边界集中建设区占用耕地 **39.23** 公顷，其中 **17.36** 公顷已实施占补平衡；重点项目建设项目占用耕地 **14.23** 公顷，其中有 **2.6** 公顷已实施占补平衡。洪江区内耕地流入总面积为 **44.95** 公顷，其中耕地后备资源可补充耕地 **16.57** 公顷，其中增减挂钩可补充耕地 **10.35** 公顷，其中洪江区桂花园乡茅头园村土地开发项目，规模 **26.62** 公顷，新增耕地面积 **18.03** 公顷。

本次对对规划期内的耕地流出、流入情况进行分析，得出洪江区可长期稳定利用耕地面积为 **892.99** 公顷，达到了市厅本次预下达的指标。

结合洪江区农业发展格局和乡村振兴发展格局，推进农村土地综合整治、坡改梯、废弃地治理等工程，引导耕地高效发展，在横岩乡、桂花园乡进行集聚。对洪江区已实施高标准农田建设的区域确定已实施高标准农田建设面积为 **1000.21** 公顷。

以第三次土地调查成果为基础，结合耕地后备资源调查成果，充分考虑地形、地质灾害、资源环境承载能力、水源、有效土层、交通及地块形态等因素，测算可开发的耕地后备资源。同时，按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草等适宜性原则补充有效耕地。至 **2035** 年可开垦耕地后备资源 **118.60** 公顷。其中开发潜力最大的为果园。

综合考虑地形、地质灾害、资源环境承载能力、水源、有效土地、交通及地块形态等因素，按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草等适宜性原则，根据调查分析，至 2035 年，洪江区无可补充有效耕地。

第 40 条 自然保护地体系建设

洪江区区内仅有一处自然保护地，湖南洪江嵩云山国家森林公园面积 2775.57 公顷。自然保护地大部分位于横岩乡。

洪江区生态保护红线面积 4313.34 公顷。其中自然保护地占生态红线面积 2581.33 公顷。洪江区建立“事前严防”“事中严管”“事后奖惩”的生态保护红线全过程监管体系，确保红线划得实、守得住、可持续。

洪江区建立针对生态保护红线建立负面清单制度，采用“非禁即入”的管理模式。仅列举不适宜的用地性质，清单外的用地性质不受规划限制。

自然保护地一览表					
序号	名称	保护区范围所在行政区	总面积	保护区类型	级别
1	湖南洪江嵩云山国家森林公园	洪江区	2775.57	自然公园	国家级

第 41 条 水资源保护与利用

严控用水总量，落实最严格的水资源保护制度，强化产业园区、重大产业布局等建设项目水资源约束，严格限制高耗水产业布局。加大节水管理，推广新工艺、新技术应用，提高工业用水重复利用率，合理高效用水。到 2035 年，用水总量控制 0.45 亿立方米。

第 42 条 湿地生态系统保护

加强湿地资源利用管控。严格落实总量控制与限额使用、依法占用、占补平衡、生态补偿等湿地管理制度。确保洪江区湿地面积

不减少、质量不降低。建立生态环境监测网络，检测湿地生态环境动态变化。规划到 2035 年，洪江区湿地保有量为 23.77 公顷。

第 43 条 森林资源保护与利用

以公益林保护为重点，竹林地、楠木等为特色，严格控制将林地转化为非林地，全面推进洪江区森林资源保护。以桂花园乡、横岩乡为单元，平衡下达的林地保有量、公益林保护任务。到 2035 年，洪江区森林覆盖率达到 71%，林地保有量达到 11.99 平方公里，其中重点公益林面积 3951.3 公顷。

第 44 条 矿产资源保护与利用

1. 矿产资源保护与利用目标

坚持生态保护优先，统筹协调矿产资源开发利用与生态保护，促进矿产资源综合利用水平提高。到 2035 年，洪江区采矿用地 7.27 公顷，矿山“三率”水平达到 100%。

2. 推进绿色矿山建设

有序推进绿色矿山生产建设，促进生产矿山加快改造升级，逐步达标，引领洪江区内绿色矿业发展。

统筹推进绿色矿业发展示范区建设与工矿废弃地平整利用、矿山地质环境恢复治理、矿区土壤污染治理、土地整治等工作，将废弃矿山治理用于补充林地和耕地，指标预留城市发展。

3. 加强矿产资源管控

禁止在城镇建设用地范围、重要基础设施周边、集中式饮用水源地一级保护区、长江 1 公里范围线范围内开展矿产资源开发活动。强化开采规模准入管理，提高规模化集约化开采水平。拟设立矿业权区域需协调好与生态保护红线、永久基本农田保护红线、公益林

的关系，禁止采矿用地占用耕地、林地。

第六章 城乡融合发展格局

第一节 产业发展布局规划

第 45 条 产业发展目标

遵循“统筹布局、有序开发、稳步推动、集聚发展”的产业发展策略，洪江区产业发展总体实施发展蓄势期、快速提升期的“二步走”战略。

积极响应“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念以及全域旅游的发展思路，实现从单一景点景区建设管理到综合目的地统筹发展，从门票经济到产业经济，从粗放低效旅游到精细高效旅游转变，从封闭的旅游自循环到开放的“旅游+”融合发展方式等转变，创新发展动力，创新空间格局，依托现有的“三山两水一古城”生态格局，不断完善以洪江古商城为核心引擎，发展以“商道古城体验、山水观光度假、夜间娱乐休闲”为主要内容的山水型文化休闲全域旅游目的地。

第 46 条 产业发展战略

洪江区总体发展战略：旅游引领、工业支撑、城乡一体、富民强区，加速洪江区由老工业基地向新型旅游目的地城市转型。

1. 融合发展战略

一二三产融合发展。一是推进农业与旅游业融合，以体验式、情景化打造为主要元素发展农业观光休闲游；二是推进商贸与旅游业融合，以旅游推动特色产品发展，打造区域产品品牌，实现商贸旅游化，旅游商贸化；三是推进工业与旅游业融合，依托老旧陶瓷厂等工业厂矿，打造旧时代工业旅游区。

2.区域互动战略

利用好国内、国外“两种资源”，通过产业转移承接，借助武陵山片区人才、技术、资金、科技等优势，推进本地建设，成为湖南省产业创新中心，引领产业提质发展。

对内连接国内市场。积极与等地加强技术和市场对接，将洪江区形成产业发展共生网，借助异地孵化，发展新兴产业。

对外连接国外市场。依托湖南对接西部陆海新通道战略，对接新加坡及东盟，鼓励企业“走出去”，鼓励企业建设境外营销网络；依托楠竹、雪峰乌骨鸡、化工新材料等资源，推进楠竹精深加工、农畜产品加工、精细化工、基础化工等产业发展。

3.绿色循环战略

加快循环产业发展。加快推进农业、畜产品加工过程中的废物再利用发展，有效提高废物综合利用率，加快产业绿色循环发展。

引导企业绿色发展。鼓励和引导企业实施绿色制造，打造一系列绿色产品，建设一批具有示范作用的绿色工厂，推进全区产业向用地集约化、生产洁净化、废物资源化发展。

发展循环经济是发挥资源优势和实现资源安全的有利保障。相对优越的资源条件，是发挥比较优势、缩小与发达地区差距，实现跨越式发展的真正跳板，保证资源安全和资源的可持续支撑能力，是驱动经济社会高速、持续发展的重要资本。循环经济对资源实施“减量化、再利用、资源化”原则，达到资源的低消耗、经济高产出和污染低排放，这对长期稳定地利用资源条件，发挥资源优势，实现资源安全和工业健康发展将是有利的保障。

发展循环经济，能减少废物排放，有利于生态环境的保护。生

态环境是洪江加快发展的优势所在，具有十分重要的战略地位，循环经济能最大限度地利用资源，对污染强调源头削减、过程控制及综合循环利用，这无疑是发挥后发优势，实现跨越式发展的最佳选择。发展循环经济，对生态资源的永续利用和生态环境的保护有十分重要的作用。

发展循环经济，有利于经济社会全面、协调、可持续发展。循环经济是促进人与自然和谐的生产方式，可以在更高的层次上推进社会公平和体现以人为本，有利于洪江区社会经济全面、协调、可持续发展。

4. 科技创新战略

科技是企业发展重要条件，洪江区的开发与建设应实施科技创新战略，建立良好人才使用机制和技术创新机制。

人才使用机制：用好现有人才，重视企业人才培养，使管理人才和科技人才得以施展才干。加强企业家队伍建设，对振兴企业贡献卓著的人员，给予现金重奖；按经济规律办事，形成真正能够吸引人才的激励机制，为优秀人才创造更多的发展条件和发展空间，使之有所作为，得到应有的尊重和回报。

技术创新机制：确立企业技术创新主体地位，加速科技成果的商品化，推进企业技术和产品优化升级，积极推进产学研联合，把引进技术的消化吸收和自主创新紧密结合。大型企业要建立技术开发中心，中小企业要建立技术开发机构，企业要提高科技开发资金在销售收入中的比重。

第 47 条 产业发展定位

根据对洪江区产业发展的外部策动力和自身核心力的深度分

析，结合洪江区目前发展阶段和现状发展条件，对洪江区的产业定位如下：

根据湖南省、怀化市对洪江区发展的定位，并结合当前“十四五规划”建设重要机遇，秉承集聚、引领、创新的发展理念，以发展绿色循环产业为目标，构建新型产业体系。着力推进三次产业融合发展，将农业、旅游业资源转化为产业优势，促进工业城市向旅游城市转型，加快产业集聚升级，推动经济高效发展，努力将洪江区打造成为“特色农产品加工基地、绿色循环工业示范区、现代服务业高质量发展示范区”。

第 48 条 产业空间结构

洪江区产业空间结构：一城、一景、三区、两带、多点。

一城：以洪江古商城建设作为旅游产业龙头，推动洪江区全域旅游产业发展。

一景：以洪江嵩云山景区为依托，推动洪江区“宗教文化”发展，着重打造嵩云山樱花节、礼佛禅修等。

综合服务区：将洪江区中心城区范围划定为综合服务区，提升人居环境，打造生态民居，为产业发展创造良好基础。

工业集聚区：将洪江区高新技术产业园区划定为工业集聚区，充分发挥园区工业主战场作用，将洪江区打造成全市工业经济发展的新引擎和全省绿色循环产业示范基地。

乡村振兴示范区：将横岩乡与桂花园乡划定为乡村振兴示范区，优化乡村生产生活生态空间，推进乡村发展，构建城乡一体、深度融合的发展格局。

两带：以洪江区沅江和巫水两大水系为主，着重打造沿江两岸

景观风貌，推动洪江区水上项目建设。

多点：以洪江区产业链发展为基础，依托企业发展与旅游景点打造，串点成线，连线成片，点线结合，构建洪江区产业多点体系。

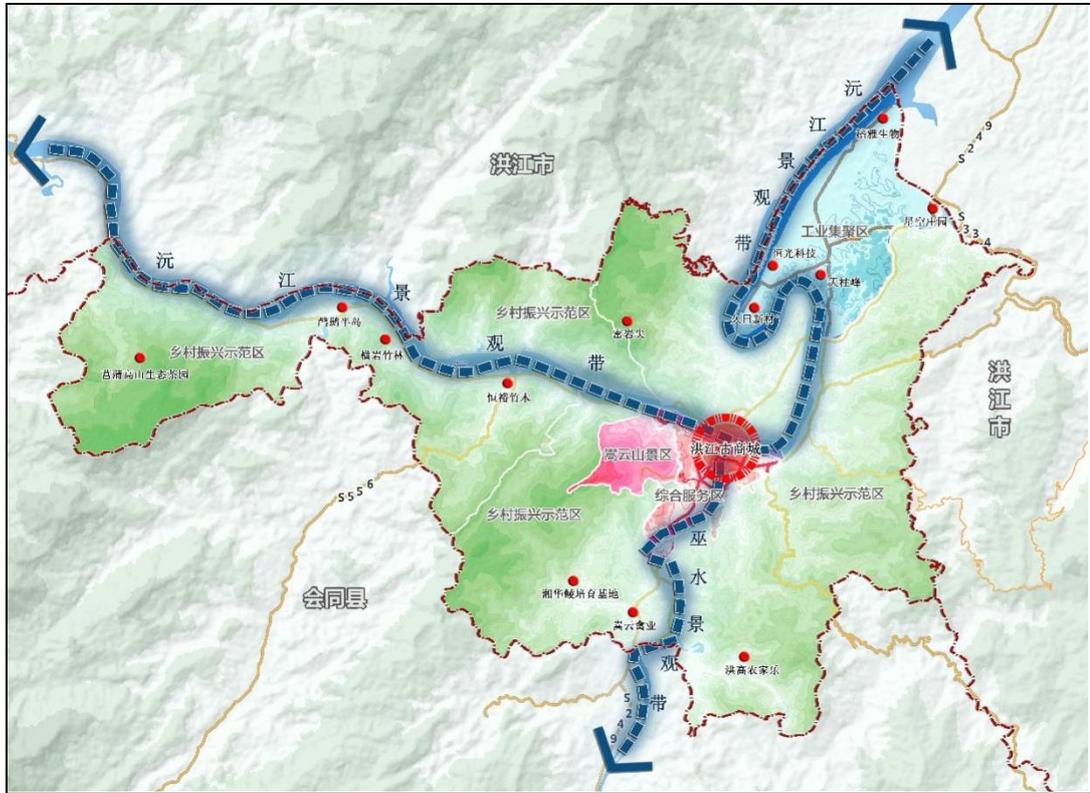


图 7-1：洪江区产业空间结构图

第二节 工业园区布局规划

第 49 条 工业园区发展目标

按照“布局科学化、建设规范化、功能配套化、运作市场化”的要求，将园区培育为发展速度快、发展后劲足、发展活力充沛的经济增长点，构建科学的工业体系和企业群体，形成具有洪江区特色的新型工业化格局。2025 年工业园区的工业产值达到 120 亿元以上，2035 年工业园区的工业产值超过 300 亿元。

第 50 条 工业园区发展定位

1. 综合定位

以化工产业为支撑的产业配套齐全、服务功能完善、科研创新能力强的现代循环经济示范园区。

2.功能定位

“全国两型社会建设示范区、湖南省化工产业示范基地、湘西洲承接产业转移示范区、洪江区城市经济增长极、现代化循环经济产业基地、技术研发和科技创新中心”

3.产业定位

对于园区产业的选择，规划将充分利用现有基础资源和发挥现有发展优势条件，结合未来区域产业发展形势，融入新兴产业，并与相关规划进行衔接，最终确定洪江高新技术产业开发区（洪江区）的产业定位为：

以精细化工、化工新材料、基础化工为主，辅以现代物流业、新型服务业以及其他经论证符合园区环保要求和产业政策的产业，主动拓展新兴产业，配套完善生产性服务产业，形成“三业为主，多业并举”的产业发展模式。

第 51 条 工业园区发展方向

1.加强园区基础设施建设

做好做实做细洪江区高新区规划，吸引企业入园。以提高园区承载力为目标，优化园区功能布局，完善体系，夯实园区基础，为入园企业发展打造优良平台。

2.加强特色产业项目布局

拓展相关产业、延伸产业链条，实现产业集聚。采取“集中、优势、集聚、实现规模效益”的模式，合理定位，突出特色，形成产业布局相对集中、集聚效应比较突出的整体格局，提高园区支柱

产业的竞争力。

3.加强支柱产业企业引进

围绕壮大主导产业阵容抓引建，瞄准全国乃至世界相关产业龙头，紧盯不放，跟踪招商，引进实力雄厚的工业企业，逐渐形成有影响力、有牵动力、有支撑力的产业集群。围绕延伸产业链条抓引建，立足打造完整产业链条，开发高附加值产品，提高企业加工转化能力和盈利水平。

4.加强品牌建设

以提高产品外向度和市场占有率为目标，按照市场化运作的原则，不断加大品牌创建和培育力度，提升品牌层次，打造一批特色鲜明、质量稳定、信誉良好、市场占有率高的知名品牌。对已具有较大影响力的企业，加强同企业发展规划的对接，支持企业搞技术创新和品牌宣传，提升企业竞争力，靠现有知名品牌的带动，加快示范园区建设，靠过硬品牌的影响，促进产业发展。

5.加强配套产业建设

围绕园区主要产业发展，积极引入包装业、物流业、在做大做强主业的同时，着力推动配套产业和现代服务业发展，为工业经济持续健康发展打造服务平台，提高第三产业的支撑作用。

6.坚持发展循环经济

园区的建设和发展将充分遵照循环经济的原则和方式，大力提高资源利用率，发展低碳经济，最大限度地减少资源消耗和废物排放，转变经济增长方式，建立资源节约型和环境友好型示范园区，走新型工业化道路。

7.产业发展导向目录

为更好贯彻落实科学发展观，加快园区经济增长，提高综合竞争实力，促进园区经济社会全面协调发展，根据国家发展改革委第29号令公布的《产业结构调整指导目录（2019年本）》、商务部、国家税务总局公告（2006年第13号）《中国鼓励引进技术目录》、省、市产业政策，结合洪江区高新区产业发展方向，特提出园区“鼓励发展”、“限制发展”、“禁止发展”的产业发展导向。

产业发展导向目录

类别	产业	发展重点
鼓励类	化工	1、烧碱、硫酸、氯酸钠、双氧水等基础化学品的生产和新型技术应用。 2、二氧化锆、三氯氢硅、铁精粉、超细白炭黑、超细硫酸钙、硝酸镍、硅烷、硝酸铅等精细化学品生产。
	新材料	1、染料、有机颜料及其中间体清洁生产。 2、环保型净水剂、水处理剂及催化剂和助剂生产。 3、功能性膜材料，高分子复合絮凝剂、光引发剂等开发与生产。
	医药	1、医药原料药和医药中间体生产。 2、天然药物开发与生产。 3、中药有效成份的提取、纯化。 4、中药现代剂型、中药饮片创新技术开发和应用。 5、中成药二次开发和生产。 6、新型医用诊断设备和试剂。
	现代物流业	1、物流信息服务技术、货物跟踪识别定位技术、智能仓储分拣配送技术、物流信息安全技术的研发与应用自动化物流系统。 2、应急物流、逆向物流、绿色物流设施建设和运营。 3、物流公共信息平台开发及建设。

类别	产业	发展重点
限制类		1、按国家和省、市有关规定限制发展的产业。 2、技术落后、资源消耗高、污染比较严重的产业。 3、供过于求、技术档次低的产业。 4、国家和省、市政府明令限制发展的其他产业。
禁止类		1、严重污染环境的产业。 2、生产规模大于限制发展类条目规定，但环保指标不达标的项目。 3、国家和省明令禁止生产和淘汰的产品。 4、国家法律、行政法规禁止的其他项目。

第 52 条 工业园区用地布局

根据洪江区城镇开发边界划定得出，此次高新技术产业园区土地总面积为 274.5 公顷，均为城镇集中建设区，具体如下：

（一）城镇道路规划

规划城镇道路用地 20.1 公顷，占工业园区总面积的 7.32%。

（二）防护绿地规划

规划防护绿地 9.18 公顷，占工业园区总面积的 3.34%。园区建设发展可利用高程值较大的山体作为作为防护绿地使用。绿地应作为规划控制的重点，开发建设时应严格保障规定的绿地范围不受侵占。

（三）商业服务设施用地规划

规划在岩门村居住区南部布设商业服务业用地，规划面积为 13.56 公顷，占工业园区总面积的 4.94%。

（四）工业用地规划

规划通过对现有工业用地的整合改造、转型升级，存量用地的适度拓展，建立起符合洪江区产业园区整体发展职能、适应现代工

业发展趋势的管理规范、土地集约、高效生态的现代工业产业区块，推动片区经济发展。

规划工业用地面积 **191.48** 公顷，占工业园区总面积的 **69.76%**。

规划范围内工业用地以保留现状、提升改造和落实已批在建工业企业项目为主，适当新增工业用地。现状三类工业用地，根据企业污染性质，通过在其周边设置一定宽度的绿化隔离或改进企业生产工艺减少对周边的影响。

依据《中华人民共和国长江保护法》：“国家对长江流域河湖岸线实施特殊管制。国家长江流域协调机制统筹协调国务院自然资源、水行政、生态环境、住房和城乡建设、农业农村、交通运输、林业和草原等部门和长江流域省级人民政府划定河湖岸线保护范围，制定河湖岸线保护规划，严格控制岸线开发建设，促进岸线合理高效利用。禁止在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目。禁止在长江干流岸线三公里范围内和重要支流岸线一公里范围内新建、改建、扩建尾矿库；但是以提升安全、生态环境保护水平为目的的改建除外。”

（五）物流仓储用地规划

根据园区产业的发展趋势及园区的企业分类和发展需求，配置一定量的物流仓储用地，吻合园区产业的发展模式和发展需求。规划布设物流仓储用地一处，位于萝卜湾大桥处，总用地面积 **11.79** 公顷，占工业园区总面积的 **4.3%**。

（六）公用设施用地规划

规划公用设施用地 **24.78** 公顷，占工业园区总面积的 **9.03%**。其中环卫用地 **20.01** 公顷，供热用地 **0.79** 公顷，排水用地 **3.98** 公顷。

（七）机关团体用地规划

规划布局机关团体用地 0.69 公顷，占工业园区总面积的 0.25%，为工业园区管委会建设与应急管理中心建设。

（八）交通场站用地规划

规划布局交通场站用地 0.68 公顷，占工业园区总面积的 0.25%，为社会停车场建设。

（九）科研用地规划

规划布局科研用地 1.29 公顷，占工业园区总面积的 0.56%，主要为久日新材研发科教培训中心项目建设。

（十）管道运输用地规划

规划管道运输用地用地 0.95 公顷，占工业园区总面积的 0.35%。

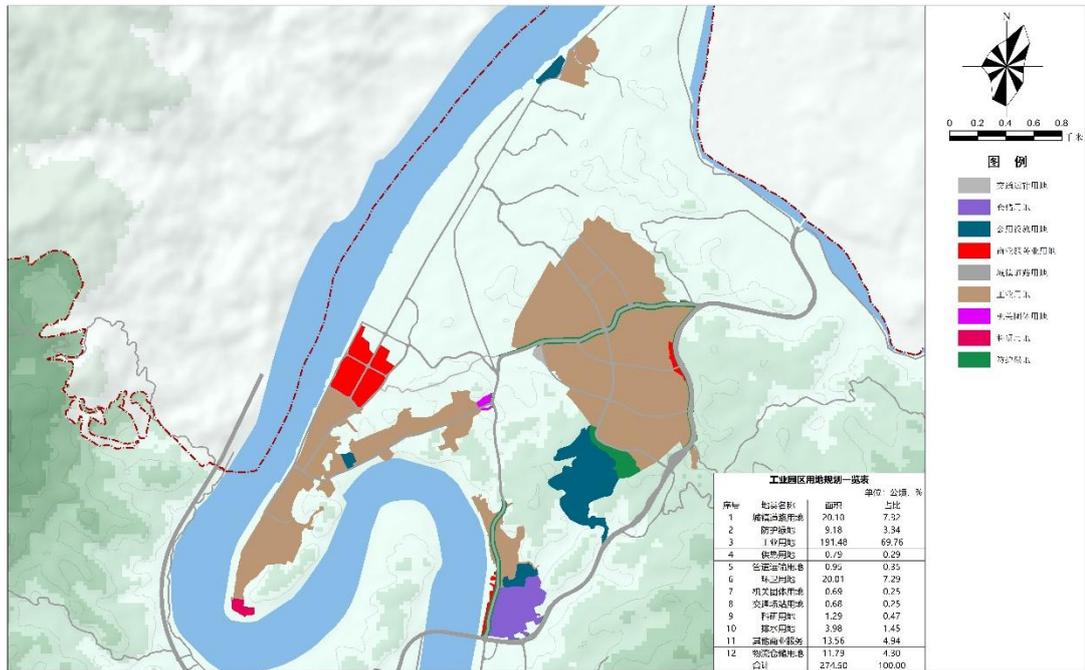


图 6-2：洪江区产业园区用地规划图

第 53 条 工业园区准入门槛

突出园区产业发展功能定位，推进园区差异发展、特色发展、错位发展，形成主导产业引领、关联产业配套、产品多样化、科技

化的发展格局，推进各片区产业集聚发展。支持各片区发展低能耗、低排放、高附加值、高科技含量的产业，倒逼产能严重过剩、工艺装备水平落后的淘汰类产业退出市场。

凡进入洪江高新技术产业开发区（洪江区）项目应符合以下条件：

1.属国家《产业结构调整指导目录》、《西部地区鼓励类产业目录》鼓励类和允许类项目。外商投资项目应符合《外商投资产业指导目录》。属《战略性新兴产业重点产品和服务指导目录》项目。

2.符合洪江区国土空间总体规划及环境保护、安全生产、节能等法律、法规规定。

3.符合《工业项目建设用地控制指标》（国土资发〔2008〕24号）规定的有关投资强度、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比重、绿地率等指标要求。

4.符合洪江区产业发展规划及布局、园区产业定位的产业项目。

5.对属于国家战略性新兴产业项目、重点产业集群项目及列入省、州重点推进的项目，优先准入。

6.工业园区按照环境保护要求，必须进行整体规划环评，没有进行整体规划环评的新入驻项目不予审批。

第三节 乡村产业振兴

第54条 总体要求

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是中国特色社会主义新时代“三农”工作的总抓手。

按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，对洪江区实施乡村振兴战略作出总体设计和阶段谋划。突出洪江区地方特色，充分考虑自然地理要素、经济地理要素、人文地理要素、交通要素，因地制宜、循序渐进、科学合理规划布局年度建设任务，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

第 55 条 发展目标

到 2025 年，乡村振兴实现重要突破，20%左右的乡村基本实现农业农村现代化。主要农产品综合生产能力进一步提高，农业产业结构进一步优化，农业供给侧结构性改革取得积极进展，高标准农田和特色农业基地建设任务全面完成，农业科技创新实力显著增强，主要农产品初加工转化率明显提高，农村一二三产业融合发展水平进一步提升，经济实力明显增强；农民增收渠道进一步拓宽，城乡居民收入差距持续缩小；农村基础设施明显改善，农村集中供水、光纤或 5G 网络覆盖面、供电可靠性和质量显著提高，推进城市自来水向城乡结合部扩展；城乡融合发展体制机制初步建立，城乡基本公共服务均等化水平进一步提高，义务教育巩固率达 98%以上，城乡医疗卫生、社会保障水平的差距不断缩小；乡、村规划管理实现全覆盖，“四化一改”实现全覆盖，农村人居环境明显改善；农村发展环境进一步优化，农村对人才的吸引力逐步增强；乡村优秀传统文化得到进一步传承发展，农民精神文化需求基本得到满足；以党组织为核心的农村基层组织建设进一步加强，乡村治理体系进

一步完善；两乡和相关职能部门推进乡村振兴的思路举措得以确立。

到 2035 年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。农业发展质量得到显著提升，综合实力显著增强；农村生态环境和人居环境质量持续提升，美丽宜居乡村基本实现；乡风文明达到新高度，乡村治理体系更加完善；城乡基本公共服务均等化基本实现，城乡融合发展体制机制更加完善，农村创业就业环境根本改善，农村居民人均可支配收入达到全市平均水平，共同富裕迈出坚实步伐。

瞻望至 2050 年，乡村全面振兴，“农业强、农村美、农民富”全面实现。

第 56 条 发展重点

紧紧围绕“城郊型农业、特色农业、精品农业、生态休闲农业”发展思路，加快推进传统农业向现代农业转变，加快推进农业结构调整，加快推进优势农产品区域布局，加快推进优势农产品向优势区域聚集，为巩固拓展脱贫攻坚成果提供有力的产业支撑。

坚持把提高农业综合生产能力作为乡村产业全面振兴的首要任务，有效管控农业自然资源，提升农业现代化装备水平，努力提高农业综合生产能力和产出效益，全面巩固农业基础地位。

第 57 条 战略实施行动

1. 桂花园乡岩门村

以蔬菜产业发展为主导，大力发展冰糖柚、沙田柚水果种植及特色种养。继续引导鼓励农户加入专业合作社，以洪江高新区为就业主依托，着力打造电商营销平台，拓宽农产品销售渠道。

2. 桂花园乡滩头村

根据滩头村丰富山地资源和密岩尖景点特色旅游资源及楠竹运输困难的现状，着力改善道路等基础设施配套，加速发展楠竹种植、特色水果种植及农旅结合业态，充分打造精美宜居乡村，推动村民致富。

3.桂花园乡渔梁村

按照“一抓产业特色、二抓产业提升、三抓产业拓展”的发展方式，因地制宜、注重实效，着力推动道路基础设施建设、村庄亮化工程、油茶种植合作社、绿色蔬菜协会等工作，大力发展蛋鸡、乌骨鸡、家猪养殖，积极发展农家乐等农村旅游新业态。

4.桂花园乡堆边村

充分发挥村经济能人的“双带”作用，组织和带领村民发展庭院经济，扩大蔬菜种植规模，加大科学种养技术培养力度，因地制宜发展二宫白、油茶种植，努力建设富裕、民主、文明、和谐的新农村。

5.桂花园乡洪高村

继续扩大再生稻种植面积，充分培育农户种养能力。积极推进道路拓宽及公路绿化、亮化等基础设施建设，美化人居环境。全力争取渔场老桥段风雨桥改造项目，进一步打造洪高特色风光。

6.桂花园乡桂花园村

以禽畜养殖、水果种植及小龙虾基地农旅结合发展为主线，着力打造精致宜居、富裕和谐的美丽乡村。大力发展雪峰乌骨鸡、黑猪养殖，西瓜、莲藕种植，以食叶草种植加工基地、旅游接待、展厅等项目为主，促进农户增收，推动环境美化。

7.桂花园乡茅头园村

以乡村美丽、村民幸福、打造乡村旅游优质村庄为目标，以乡村旅游发展为核心，引导鼓励村民开办特色民宿、特色农家乐、开发土特产旅游产品，利用电子商务平台及网络营销包装宣传。

8.桂花园乡川山村

搭建电商扶贫平台帮助农民获取和发布商务信息、代销当地农特产品，使电子商务“到村到户到项目”。利用现有的原生态油茶林资源，紧跟区发展思路，发展农村观光旅游与特色食品，多途径发展川山村的集体经济。

9.桂花园乡楠木田村

继续推动水稻良种示范推广，逐年扩大示范种植面积，积极引进3—5个新品种，着力推进洪源种养合作社改扩建，形成产业带动效应，巩固现有杨梅种植基地规模，发展稻花鱼养殖，扎实推动道路修建等基础设施建设，逐步推动村组美化绿化亮化工程，不断完善人居环境。

10.桂花园乡铁溪村

以“村民增收、村集体经济壮大”为主线，全力协助“兴农蔬菜种植养殖专业合作社”特种淡水鱼养殖、蔬菜基地改建，结合全域旅游发展，全力争取青菜冲组生态茶园项目落地，继续做好楠竹低改推广，有效推动村民致富。

11.桂花园乡优胜村

完善基础设施建设，加强环境保护措施，引导群众、服务群众，切实提高群众幸福感、安全感和获得感，同时结合周边洪江高新区，壮大村集体经济实力，改善生产生活环境，推进社会主义新农村建设。

12.横岩乡菖蒲村

以休闲农业与乡村旅游融合发展为主。引导休闲农业与特色产业、资源环境、农耕文化等融合，积极融入湖南省休闲农业和乡村旅游精品工程，以现有的基础设施和旅游资源为依托，逐步建成帐篷露营基地、户外骑行环线（鸬鹚—菖蒲—新店—鸬鹚）、百果园采摘基地，打造休闲农庄（农园）、竹海人家、乡村研学旅游、特色民宿，构建农耕文化、农事体验、农院艺术等旅游目的地集群，保护性开发以楠木洞古树群、龙船岩为代表的高山林海、生态养生旅游，推进生态保护与生态产业开发深度融合。

13.横岩乡鸬鹚村

以特色乡村建设为主线，重点加强以乡政府驻地为中心，强化空间发展的人性化、多样化，完善公共服务配套设施，加强资源整合，规划建设村综合服务平台、文体活动中心、停车场等公共生活空间，以翠竹山庄、鸬鹚半岛、竹瓦溪、沙石场等构建集休闲、康养、养老为一体的乡村慢生活基地。

14.横岩乡横岩村

以竹制品加工为特色，以恒裕公司为龙头企业发挥产业组织优势，再引进多家特色竹工艺品精加工企业，引导鼓励农民专业合作社和农户，以“公司+农民专业合作社+家庭”等形式，形成特色竹制品产业化产业园，创新利益联结模式，促进长期稳定合作。

第 58 条 产业融合

以加快推进农业供给侧结构性改革为主线，紧抓全域旅游示范区和全省旅游精品线路重点县“双创”工作，大力培育农特产业，积极创建现代农业产业园、特色小镇、田园综合体、农村产业融合

发展示范园，形成功能多样、业态丰富、利益联结紧密、产城融合更加协调的农村产业发展新格局。

1.发展乡村旅游

整合洪江特色旅游资源，构建山水主题游、休闲度假游、农业观光体验游、特色深度游为要素的旅游产品体系。打好洪江古商城、嵩云山国家森林公园等“4A”“3A”牌，构建集地域风情、历史古城、自然风光、乡土风情为一体的、串联各景区和各乡村的慢行洪江旅游交通网络；大力推进乡村旅游基础配套设施建设，完善乡村旅游停车场、游步道、厕所、标识系统建设，重点发展乡村旅游民宿，采取“政府引导、市场主导、村民参与”的原则，高质量举办帐篷节、采摘节、丰收节、穿越名山、徒步洪江等主题活动，鼓励各村群众自主参与乡村旅游发展，促进村民旅游增收；加强与周边区域合作，注重与周边古城、古镇、古村共同发展。

2.发展农村电商

加强与互联网大平台合作，降低企业和农户从事电子商务的门槛，引进和培育专业化电子商务公司，推动生态农产品、特色农产品、优质农产品电商专区建设，健全电商服务中心及村级电商服务体系，完善电商物流服务体系。发展农超、农社、农企、农校等产销对接的新型流通业态，加大电商人才培养力度、普及电商知识。

第 59 条 空间格局

坚持乡村振兴与新型城镇化双轮驱动，统筹国土空间开发格局，优化城乡空间用途布局结构，完善村庄规划管理。优化乡村生产生活生态空间，分类有序推进乡村发展，构建城乡一体、深度融合的发展格局。

1.加快完善城乡布局结构

以“建设全国知名旅游目的地城市”为目标，按照“一心两轴”“一城两乡”的城乡总体空间布局，构建由中心城区向“两乡”辐射、点轴分布、组团布局、有机链接的网络化城镇体系，形成层次清晰、功能明确、互动融合的城乡布局结构。

2.加快完善村庄规划管理

以自然村为基本单元，统筹好区域乡村空间、资源、设施和建设，实现乡村建设发展有目标、重要建设项目有安排、生态环境有管控、自然景观和文化遗产有保护、农村人居环境改善有措施。结合洪江区重大基础设施建设，突出重点，严格村庄规划标准和要求，扎实开展好建档立卡贫困村、省级规划建设示范村、重要交通沿线村庄、重点旅游区及风景名胜区周边村庄规划工作，强化规划控制和引导，切实推进“一村一品”美丽宜居村建设。

3.科学统一推进城乡规划

主动融入“一极两带”和“一个中心、四个怀化”的战略部署，围绕洪江区“建设全国知名旅游目的地”战略目标，推动多规合一，加快城乡产业发展，基础设施、公共服务建设，资源能源、生态环境保护等一体化进程。

4.优化乡村发展布局

按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，统筹乡村空间资源配置，合理布局生产空间、生活空间、生态空间，实现乡村更高质量的产业发展，更加均等的生活服务，更为健康的生态环境。

第 60 条 发展策略

1.文化振兴策略

立足于本地商道文化、非物质文化遗产、工业文化等，吸取城市文明及外来文化优秀成果，在保护传承的基础上，创造性转化、创新性发展，不断赋予时代内涵、丰富表现形式，为增强文化自信提供优质载体。

1.打造特色乡村文化品牌

依托洪江区历史文化、民俗文化、生态文化、工业文化等优势资源，结合“洪福洪江年”春节民俗活动和“洪江古商城樱花浪漫季”、“八月天天乐”、“巅峰湖南”六大名山登山赛等活动，支持桂花园乡、横岩乡办好龙虾啤酒节、“最美菖蒲·欢乐竹海”帐篷节。认真开展“欢乐潇湘”大型群众文艺汇演活动，重点抓好全民读书活动、新书推荐活动。

2.大力发展乡村文化产业

坚持把发展乡村文化产业作为洪江区重要的战略举措，创新发展模式，用好、用活、用足现有政策，对乡村文化产业在基础设施建设、土地使用、税收政策等方面给予支持，鼓励非公有资本进入演艺娱乐、艺术培训等领域。加大扶持力度，在做好政府购买“演艺惠民、送戏下乡”服务的基础上，培育扶持成立演出中介机构，大力开拓演艺市场。

2.基础设施提升策略

把基础设施建设重点放在农村，持续加大投入力度，加快补齐农村基础设施短板，促进城乡基础设施互联互通，推动农村基础设施提档升级。

第四节 全域旅游发展

第 61 条 发展目标

以打造“国际知名商道文化休闲度假全域旅游目的地”为目标，以商道文化、五溪文化、宗教文化、非物质文化遗产、三线工业文化为特色，全面推进洪江区全域旅游发展；近期，围绕洪江古商城，推进商道文化旅游发展；中期，以点到面，全面提升洪江区六大旅游片区发展，洪江区旅游产业知名度不断提高；远期，以洪江古商城为基点不断向城区四面延伸，形成以“点面结合、串点成线、各点差异”的多种文化体系为支撑的全域旅游发展新格局，到 2025 年，力争全区文化及文化旅游产业收入突破 30 亿元，远期至 2035 年，力争全区旅游总收入达到 67.2 亿元。

第 62 条 发展策略

依托自然资源和民俗民族文化资源，以“商道古城”为突破口，大力推进全域旅游、四季旅游，做优做新旅游业，促进洪江区旅游业实现跨越式发展，把洪江区打造成国际旅游城市，围绕旅游产业发展目标和定位，全面实施“旅游+”战略、区域联动策略、设施提升策略。

1. “旅游+”策略

通过洪江区文化体系构建洪江区全域旅游大品牌，建设符合“商、养、学、闲、情、奇”新旅游六要素内涵的旅游产品体系，打造原生态、多民俗、国际旅游胜地。着力推进旅游业与农业、工业、文化产业、体育、康养等多产业融合发展，拓展农业旅游、工业旅游、文化旅游等产业融合型旅游产品。

2. 区域联动策略

1) 怀化地区旅游产品整合发展

在全域旅游理念创新的引领下，怀化市将通过区域旅游资源的有效整合、产业融合、全民共建共享，打造全域旅游示范区。根据怀化市全域旅游定位，可将旅游产品从空间上整合为五大综合型旅游片区。

其中，洪江区以古商城为核心，结合嵩云山、鸬鹚竹海、星空庄园等，打造综合型的文化休闲旅游目的地，并协同周边洪江市、中方、会同的旅游资源，形成以古城古村为主要特色，集合文化体验、生态观光、休闲度假于一体的综合型旅游片区。

该片区与其他不同主题特色的四大综合片区协同发展，共建怀化市全域旅游示范区发展。

2) 区域外旅游整合发展图

发挥洪江区对接怀化全域旅游的作用，以怀化为中心，辐射大西南。

往北对接张吉怀精品生态文化旅游经济带，大力促进其怀化段的生态文化旅游经济发展。

往西对接湘黔边界文化旅游共创区建设，促进湘黔边界旅游开发一体化发展。抓好旅游产品及线路，共同打造湘黔边界重要旅游目的地。

往南对接广西等地，致力旅游产品融合发展，形成对接桂林旅游业发展的重要通道，培育新兴旅游带。

往东对接大湖南旅游发展。组成湖南省整体旅游发展大格局。大力发展湖南湘西旅游品牌。

通过旅游线路、旅游交通联动，将洪江区核心景区与 S249 省

道、S334 省道等道路沿线重点景区串联成线，实现交通与景观的一体化，打造成为全域旅游的支撑网络。同时，加强旅游市场联动，借贵州、广西、湘西等地资源和市场联合发展，形成全域旅游大格局。

3) 设施提升策略

以发展全域旅游为目标，加快推进开发合作，加强与周边地区的合作，共同开发旅游资源、共同塑造旅游品牌、共同打造旅游精品线路、共同分享旅游客源市场。

4) 完善动态交通体系

依托现状道路及洪江区未来交通规划道路，根据旅游产品项目分布，规划动态交通游线格局为“一纵、一环、一特色、多网络”。

一纵：怀洪旅游干线。洪江区与怀化市快速路工程，起于怀化市鹤城区天星路与东环路交叉口处，止于洪江区川山大道（S249），是洪江区主要的对外交通要道。

一环：邵怀高速连接线经城北工业集中区，跨沅江接城际道路经川山新区，经大湾塘大桥再跨沅江接包茂高速连接线，经绕城路再接邵怀高速连接线，形成完整的环线。也是洪江主要的过境交通线，过境交通从城市边缘穿过，避免了穿越城区的不利影响。

一特色：为特色风景道。依托沅江上游临水现状道路，打造特色旅游风景道。展现沅江上游水上竹海的优美自然生态环境。

多网络：为渗透到洪江区各区域的各级公路网络。通过各级公路网全覆盖，完善整体交通运输体系，增强交通运输的有效供给能力。同时，将各旅游产品项目点串联起来，让游客充分感受洪江区独特的山水魅力、人文内涵。促进洪江未来旅游快速发展。

5) 完善静态交通体系

为保障洪江区客流合理集散、疏导，有效调节洪江区动态交通的供需平衡，促进城市有序规划与管理；并充分考虑洪江区旅游发展、游客引导等方面，构建合理的静态交通体系。包含：集中停车场、全域旅游观景平台节点、自驾车营地、水运码头的体系构建。

6) 完善旅游接待设施

全面提升旅游接待设施水平，一是完善游客集散中心，提升整体服务水平，规范旅游服务标准；二是推进古商城特色文旅小镇建设，为发展文化旅游业提供交通、餐饮、住宿、休闲、旅游咨询等接待服务，并增设旅游驿站，发挥区域旅游中心作用；三是完善住宿接待设施，对自驾游客提供以“商道文化”为主题的高端酒店，对一般游客建设快捷酒店，同时，依托洪江区自然风光、民风民俗、非物质文化遗产、传统手工艺及宗教文化、道教文化等文化资源，大力发展特色旅游乡村、农家乐等，推行标准化管理，提升接待水平；四是完善旅游标识系统，完善旅游交通引导手册、旅游厕所、道路标识系统、智慧信息系统等配套设施，全面提升洪江区旅游服务质量。

第七章 中心城区布局优化

第一节 因地制宜确定城市组团总体布局

基于分组团集聚功能，推进产城融合发展的布局思路，综合考虑各城市组团发展基础、生态本底、区位条件，确定5个城市功能组团的主导功能和建设要点。

第63条 古城保护区

古城保护区地处沅、巫两水交汇处，三面临水，东面以老鸦坡为屏障，呈扇状辐射，周围青山环抱，碧水相连。城南嵩云山树木葱茏，云蒸雾绕，有“湘西第一山”之称，在湘西地区享有盛誉。

通过古城保护规划将洪江打造成以城市旅游为核心项目，以古商城文化体验游、湘西山水休闲度假游为特色产品，以大区域资源为基础平台的大怀化无障碍旅游区战略极核、大湘西国际旅游目的地南部中心城市、湖南第五大旅游目的地城市。

第64条 川山新区

川山新区位于老城区的北部，南面、东面分别为老城区、城东区，因沅江分隔而隔江相望，新城北面、西面与川山村相连，往西是密岩风景区。川山大道从城区中部南北向贯穿，在城区中段与规划新建怀洪旅游干线相交。南部古商城大桥与老城区相连、东部萝卜湾大桥与城东区相接，交通十分便利。

川山新区功能定位：以行政办公、高档居住、旅游接待、休闲疗养、度假和相关配套设施为主要功能。具有四大主导功能——旅游服务、行政办公、文化游憩、生态居住。

川山新区将是一个生态和谐的活力城区、一个彰显城市形象的

魅力舞台、一个游客向往的休闲乐园、一个引领城市发展的动力之源。

第 65 条 城南综合区

城南综合区为洪江区的老工业组团，主要包含带子街工业区。带子街工业区由高档瓷厂、竹木加工厂和许多的其他的小厂组成，但其位于城市水源的上游，污染的工业对上游的水质产生了影响，且由于交通的不便，近些年几近荒废，可见城南去不宜再定位为工业片区。但随着邵怀高速公路连接线的拉通以及今后交通条件的不断改善，这些用地的价值得以提升，重新的开发建设成为必然。

规划将带子街工业区逐步迁往城北洪江工业集中区，将该片区打造成洪江南部商业居住中心以及古商城配套居住片区，以满足古商城居民安置配套要求。

第 66 条 城东居住区

城东片区是指巫水以东的城市老城区，存在大量的城村融合，用地效率低，土地集约节约程度不高；城东片区以旧城改造为主，提升居民生活品质及相应的配套设施，以居住、商业为主。

第 67 条 城北工业集聚区

城北工业集聚区位于沅江下游，桂花园乡行政管辖范围内,西、南到沅江，北接公溪河，东至沪昆高速公路连接线。

园区以基础化工和精细化工为主导产业；建设物流便捷、运作高效、设施完善、环境优美、社会和谐省级工业集聚区。

第二节 科学布局城市建设用地

第 68 条 基于中心城区整体平衡，优化用地结构

重点推进文化旅游、化工新材料、动漫影视、康养度假、农产品精深加工等六大产业发展。产业结构进一步优化，一二三产业融合发展。并在洪江区中心城区范围内实现功能布局和用地结构的整体平衡，共同促进城市空间集约节约发展。

按照“文旅引领，工业驱动”发展思路，创 5A 景区、建百亿园区，全力打造全国知名旅游目的地城市和绿色低碳循环发展示范区，为奋力建设富饶美丽幸福新湖南、谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义湖南新篇章贡献洪江力量。

第 69 条 落实产城融合发展理念，推动城乡一体发展

1. 产居同步、产局均衡

居住方式与生产方式同步发展，特别是对于农村地区，应结合农业现代化的不断推进进行居住方式的改造，方便生产、生活。同时对于生态环境、历史文化、传统特色村庄应加强保护。城乡用地布局还应满足产居均衡的要求，对于农村地区，更应该考虑合理的生产生活半径。以保障工作和生活相对便利，在城南、城东、川山新区建设配套设施齐全的居住新区，为城市居民创造优美、舒适、安全、方便的现代化生活居住环境。

2. 格局友好、城乡一体

生产、生活和生态空间的整体格局协调发展是人与自然和谐相处的基础，应积极推进大冶镇生态环境的修复，加强“三生空间”协调发展。城与乡本质上就是共生共赢的一个整体，城是乡的核心、而乡是城的腹地。随着生产方式的不断变革和农业现代化的不断推

进，城乡一体化发展更加有利于建设和谐社会、建设小康社会。城乡一体化必须加强城乡公共设施、基础设施、安全设施等支撑体系的一体化发展。

3.优化用地结构，构建绿色产业园区

新建地区鼓励工业、仓储、研发、办公等功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合。

第 70 条 塑造簇轴联动、紧凑高效的城镇空间布局

落实市级总规控制指标，明确主要用地的约束性和预期性指标。依次考虑满足生态保护、农业保障及其他土地需求，严格控制各类建设占用生态和农业用地，提出县域范围内国土空间结构调整优化的重点、方向和时序性安排，编制国土用途结构调整表。

国土空间用途结构调整表

单位：公顷、%

用地类型	规划基期年		规划目标年	
	面积	比例	面积	比例
住宅用地	243.88	48.28%	202.52	27.55%
城镇公共管理与公共服务设施用地	34.28	6.79%	50.8	6.91%
城镇商业服务业设施用地	7.79	1.54%	71.14	9.68%
城镇工业用地	152.53	30.19%	196.55	26.74%
城镇物流仓储用地	1.77	0.35%	16.29	2.22%
城镇道路与交通设施用地	36.36	7.20%	76.9	10.46%
城镇公用设施用地	13.09	2.59%	30.19	4.11%
城镇绿地与广场用地	0.39	0.08%	64.56	8.78%
城镇特殊建设用地区	15.09	2.99%	18.78	2.55%
城镇用途待定用地	0	0.00%	7.44	1.01%
城镇建设用地合计	505.18	100%	735.16	100%

洪江区城镇建设用地总用地面积 **735.16** 公顷，其中住宅用地

202.52 公顷，城镇公共管理与公共服务设施用地 50.8 公顷，城镇商业服务业设施用地 71.14 公顷，工业用地 196.55 公顷，物流仓储用地 16.29 公顷，城镇道路与交通设施用地 76.9 公顷，城镇公用设施用地 30.19 公顷，城镇绿地与广场用地 64.56 公顷，特殊用地 18.78 公顷，城镇用途待定用地 7.44 公顷。

第 71 条 住宅用地布局和住房保障

1.住宅用地

坚持公共交通导向，推进职住平衡发展，在 5 个城市组团内与产业空间、就业岗位相匹配，布局居住用地。新建区域的居住用地围绕公共交通枢纽，并选择生态环境较好、建设条件较适宜的区域布局。

居住用地布局的原则是尽量完整成片，创造良好的居住环境。规划居住用地以二类用地为主。居住用地建设要注意节约用地、以多层住宅为主，限制发展高层住宅，建设六层以下坡顶、青瓦、白墙风格为主的居住小区。

至 2035 年，住宅用地 202.52 公顷，占城镇建设用地的 27.55%。

2.住房保障

规划至 2035 年，洪江城区保障性住房开发面积应占住房总开发面积的 15%以上。规划保障性住房面积约 25.80 公顷。主要分布在城东及城南片区。

1) 2035 年，规划将现状人均建筑面积低于 10 平方米的居民纳入廉租住房政策的保障范围。

2) 采取政府新建、收购、改建以及鼓励社会捐赠等方式增加廉租住房供应。新建廉租住房套型建筑面积控制在 50 平方米以内。

用于实物配租的廉租住房按照分散布局、相对集中的原则，以配套建设为主，集中建设和分散收购为辅。

3) 经济适用房按照均匀分布、集配结合、服务便捷、规模适度的原则进行规划布局。

第三节 划分详细规划编制单元

第 72 条 详细规划单元划分原则

1. 依据空间结构、规划分区、城市骨架路网、铁路及河流岸线等自然界线，结合规划用地布局 and 原控规单元划分，考虑功能完整性、边界稳定性和规模适宜度，合理规划中心城区详细规划编制单元。

2. 划分编制单元应覆盖中心城区全部地域范围，相邻编制单元之间范围不得重叠和留有空隙。

3. 为满足规划管理的要求，进一步强化政府对土地开发的引导和土地市场环境的培育，协调高效地实现城市开发建设。

4. 土地开发中，强调对城市公共需求、基础设施、城市安全提供保障，公共利益优先。

5. 土地开发控制必须同时兼顾城市设计意图，从整体上保证城市环境品质的提升。

第 73 条 详细规划单元划分

本次结合城市实际情况及开发单位用地规模，利用主干道与次干道进行划分，用地规模大约控制在 20-40 公顷之间，作为最高规划单元。本次规划共划分为 19 个规划单元，在规划单元内，控制用地主导属性、建设容量、配套设施、“五线”内容等，作为小地

块进行指标（内容）调整的参考依据。

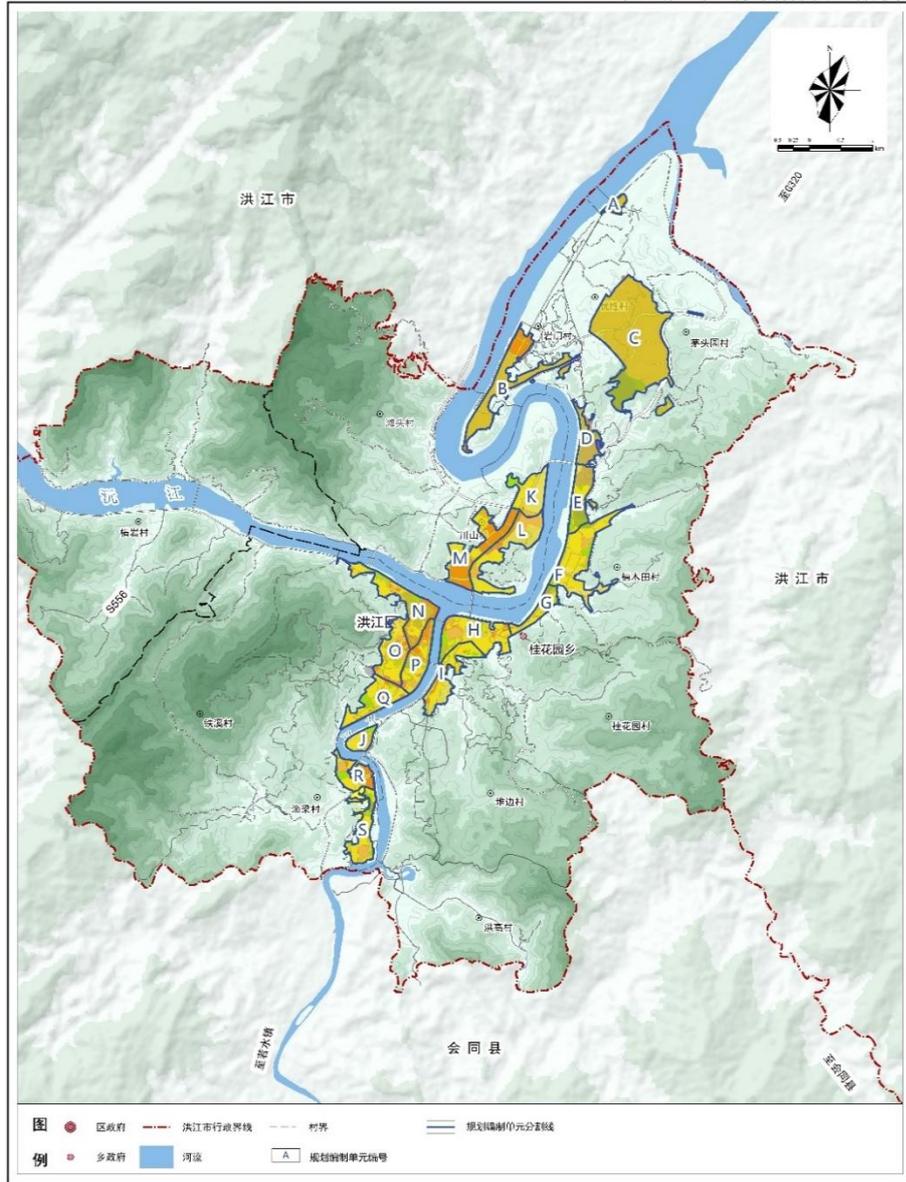


图 7-1 中心城区详细规划编制单元划分图

第 74 条 规划单元控制要求

在规划单元内进行整体开发建设的，必须符合地块相关控制要求如需调总量不得突破，相关强制性指标及内容违反。规划单元内的城市支路作为引导性内容，其位置可根据项目适当调整但红线宽度不得减小。在规划单元内，配套设施位置属引导性内容，在开发建设过程中，其规模不得改变，可以在规划开发单元内进行调整优化，

但用地规模不得改变。

1. 容积率和建筑密度控制要求

1. 新建、改建和扩建建设项目容积率和建筑密度，按已批准的控制性详细规划核定。未编制控制性详细规划的，其容积率和建筑密度控制指标本规划执行。

2. 容积率为规划地块建筑总面积与地块净用地面积之比值。规划提出容积率指标上限。确定容积率的主要因素有：

1) 用地性质：不同性质的用地土地使用强度不一样。本规划中要求，公共建筑用地 容积率为小于 4.0；居住建筑用地 1.0—1.8，高层小于 3.5，幼托、中小学校等建设项目的容积率不得超过相应住宅建筑的指标；工业仓储建筑用地 1.0—1.8，适用于新建工业项目，改建、扩建工业项目可参照执行。

2) 房地产开发要求：洪江城区整体以多层为主，控制土地开发强度。如果某些地段 或地块内为整体需要提供一定面积的市政公建和绿化用地等，规划容积率予以适当奖励或 补偿，以便鼓励用地单位为社区的环境质量多作贡献。

3) 环境容量：保证环境质量，合理确定建设的容量。

4) 交通条件：土地使用强度与交通方便程度成正比。

3. 常用建设用地容量控制参照如下：

各类建筑建筑密度控制指标

建设类型		建筑密度 (%)	
		新区	旧区
住宅建筑类	低层	≤35	≤40
	多层	≤28	≤30

	中高层	≤25	≤28
	高层	≤20	≤22
办公建筑类	单层、多层	≤45	≤50
	高层	≤35	≤40
商业建筑类	单层、多层	≤55	≤60
	高层	≤50	≤55
工业建筑类		≥40	≥40
仓储建筑类	单层	≤48	≤52
	多层	≤42	≤45

注：“新区”：川山新区和新建工业集聚区；“旧区”：中心城区除去“新区”部分。

3. 建筑高度控制要求

同时根据以上分析与周围自然环境的关系对城区内建筑进行了限高分区，以保证城市立体空间形态特色和眺望系统。

老城区：古商城核心保护区建筑高度 9 米以下；建筑控制地带建筑高度控制在 12 米以下；除上述区域外的其他区域控制在 50 米以下；

川山新区建筑高度控制在 40 米以下；

城东区建筑高度控制在 50 米以下；

上述三大组团应控制高层建筑的建设，现状存在的高层建筑应加强外立面装饰，使其风格和古商城协调一致。

工业集中区建筑高度控制在 30 米以下；

城南组团建筑高度控制在 50 米以下。

4. 绿地率控制要求

道路交通设施：新建主次干道绿地率不宜低于 25%，单侧行道树不应少于 2 排；园林景观路率不得低于 40%。

住宅小区：新区住宅小区土地未出让的绿地率原则上不宜低于 40%，已出让的住宅小区原则上不宜低于 35%；老城区住宅小区土地未出让的绿地率原则上不宜低于 30%，已出让的住宅小区原则上不宜低于 25%。

公共设施用地：商业、金融、交通枢纽、市政公用设施等单位，绿地率不应小于 25%；机关团体、文化娱乐、体育、医疗卫生（医院、疗养院、休养所）、教育（幼儿园、托儿所、中小学）、科研设施、老年人居住建筑（老年住宅、老年公寓、养老院、托老所等）、部队等单位，绿地率不应小于 35%。

工业用地：工业用地绿地率，一般不大于 20%。有特殊绿化防护隔离要求的工业用地按照实际需要确定。

广场与公园绿地：公园绿地绿地率应大于等于 65%；公共活动广场绿地率不应小于 25%；车站、码头、机场等集散广场绿地率不应小于 10%。

第 75 条 编号体系

地块编号采用三级编号模式，即规划单元编号为 A、B、C，以此类推。街坊编号采用 A-01、A-02、A-03 以此类推，表示该街坊在 A 规划单元内。小地块编号为 A-01-01、A-02-02，分别表示该小地块为 A 规划单元内的 01 街坊内的 01 号地块、A 规划单元内的 02 街坊内的 02 号地块。

第八章 公共服务设施规划

第一节 总体目标与原则

以全面建设洪福洪江的战略部署为指导思想，以人为本建设与城乡经济和人口发展相适应的城乡社会服务设施。按照城乡一体、优化整合的原则确定教育、医疗卫生、文化、体育、福利、市场体系等社会服务设施建设标准和布局，促进城乡居民逐渐享受高标准、同质化的公共服务设施。

第 76 条 强化中心城市，完善区域性服务功能

洪江区中心城区应加快“鹤中洪芷”发展战略中重要的交通、物流、文化中心，国内知名旅游目的地城市职能的完善。构建现代服务业中心，建设具有国内先进水平的博物馆、展览馆、体育馆、文化馆、规划展示馆；拥有设施齐备、服务优良的旅游服务体系，建设具有独特风格、设施先进、功能完善的旅游接待中心；拥有服务洪江地区的区域性高等教育机构和职业教育机构；文体场馆和医疗设施应具有跨界服务的区域功能，形成完备的教育、文化、体育、医疗和社会福利体系。

第 77 条 培育乡级服务中心，增强其服务周边农村的功能

重点乡镇是乡村一定区域的经济、文化和生产、生活服务中心，具有组织一定地域内生产、流通和生活的综合职能，应设有比较齐全的服务设施，形成相对集中、功能齐全的社会服务街区。配置农业科技服务、文化活动、医疗保健、计划生育服务、中小学教育等社会服务设施，并对周边村庄具有一定的服务功能。

第 78 条 完善村庄公共服务设施，实现村庄居民全覆盖

完善村庄的公共服务接纳能力，配置文化站、卫生院、小学、防疫站等基本社会服务设施，服务于本村居民日常生活需要。提高村庄居民就近获得高质量公共服务的可能。

第二节 规划策略

第 79 条 完善洪江区文化服务设施体系，促进文化产业市场化发展

洪江区现状设有乡、街综合文化站 6 个，社区综合文化服务中心 18 个，村级综合文化服务中心 15 个。其中乡（街）综合文化站、村（社区）综合文化服务中心建设都按照上级“七个一”创建标准建设，覆盖率实现 100%。除文化站外，另有公共图书馆一处、文化馆一处，其中工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心、老年人（干部）活动中心均在洪江区文化馆内，没有单独成立，洪江区未设立综合博物馆。

合理增加政府对公益性文化生产活动投入，积极探索建立多元化的文化事业投资体制，促进多元化的融资渠道形成，建立文化产业发展基金，注重对于文化产品的品牌塑造与宣传。

第 80 条 优化洪江区基础教育设施的布局和建设

2021 年全区现有各级各类学校 19 所，其中普通高中 1 所，初中 2 所，中等职业学校 1 所，教师进修学校 1 所，城区小学 3 所，乡中心小学 2 所（含乡村小规模学校 2 所），幼儿园 9 所。全区中小学校在校学生 4984 人，其中中职生 248 人，普高生 846 人，初中生 1133 人，小学生 2757 人。在园幼儿 1644 人。全区公办学校

在编在岗教职工 576 人，其中中学专任教师 220 人，小学专任教师 279 人，幼儿园专任教师 27 人，其他 50 人。

根据本次规划的城乡体系结构、教育部门的相关规定以及未来发展的需求情况，在县域范围内进行相应的教育设施配套，优化现有基础。

调整完善中小学的数量、规模和布局，撤并过于分散的学校点，集中优化现有教育设施和资源，改变原有学校规模小、设备不完善、用地难达标的状况。规划的总体框架是小学原则上在中心村及以上设置，初中在乡镇以上设置，高中向城区集中。

第 81 条 完善洪江区体育设施配套，提高体育设施的开放度

洪江区体育场位于新街街道沙子坪 2 号。场地占地面积 15940 平方米，无看台，标准的 400 米跑道田径场，跑道内有篮球场和足球场。

洪江区体育馆位于新街街道沙子坪 2 号。体育馆内有篮球馆、3100 个固定座位；负一楼有乒乓球室、跆拳道馆、武术馆，健身房、摔跤馆，体育馆功能布局合理，配套设施齐全。该馆竣工于 2012 年，总投资 5500 万，场地占地面积 3902 平方米，建筑面积 7804 平方米。

支持公益体育事业发展，逐步建设中心城区全民健身中心、乡级体育广场、中心村体育活动场所三级体育服务设施。实现公共体育设施的统一规划和管理，形成等级合理、覆盖全区的体育设施等级分布体系。近期完成基本配套，中远期结合发展需求扩大规模和提高档次。

公共体育设施应当向社会开放，单位和学校的部分体育设施也

可以改善管理水平，适当对外开放，以提高设施的利用率。

第 82 条 完善洪江区医疗机构层级体系，加强配套设施的建设

洪江区有各类医疗机构总数 37 家，其中：综合性市级医院 1 家，中医医院（中西医结合）1 家，妇幼保健院 1 家、社区卫生服务中心（卫生院）6 家、新增民营医院 1 家，个体诊所机构 10 家，基本形成了以市级医疗卫生机构为龙头，区、乡（社区）、村三级网络齐全、覆盖全体城乡居民的医疗服务体系。全区医疗卫生单位总资产达 20903 万元，业务用房面积达 26021 平方米。床位规模达到 388 张，平均每千人拥有医院床位 5.65 张。

进一步完善医疗卫生机构体系，并推进基础设施和基本设备的标准化建设，床位不足的乡村要重视医疗设施扩建，设施配套完善。

规划每个中心村设置一所卫生院，并完善其设备配套，以初级卫生保健为主要目标，从事包括计划免疫、妇幼保健、健康教育、常见病、多发病的防治工作。

第 83 条 建立洪江区社会救助与福利服务设施的基本体系

现状洪江区社会福利院占地面积 3000 余平方，建筑面积约 2500 余平方。面向全区老年人提供养老服务，院内现有老人 46 人。

社会福利院作为我区目前唯一的规模型养老机构，由于建设时间较早，消防设施已不能满足现在的养老服务质量建设要求。虽经整改完成了消防喷淋系统、微型消防站、消防池等消防设施建设和改造，但是由于入院的道路狭窄，消防通道不畅，消防车无法顺利到达院内，消防隐患依然存在。

洪江区现有 10 个社区日间照料中心、11 个农村幸福院、7 个城乡养老服务示范点、2 个五保之家。并通过对公办福利院的改扩

建，新增了 202 张养老床位。截止 2020 年，全区共建成养老床位 673 张，每千名老人养老床位达到 37.3 张。

目前，村委会采取就近招聘的形式，聘请务农人员承担入住在五保之家老年人的餐饮、卫生保洁等护理服务工作，有限的资金仅能保障五保之家的基本运转；居委会充分发挥阅览室、棋牌室、健身室等部室功能，为老年人提供文化娱乐、亲情连线、精神慰藉等服务，取得了一定程度的成效。但依托于村、社区办公楼建设的养老设施，没有专属的服务场地，且使用面积十分有限，未能发挥应有的作用。

在中心城区和各个乡政府所在地建设功能综合一体化的现代化社会福利中心，包括中心敬老院、光荣院、孤儿院、救灾物质储备库、社会流浪救助站多项功能，提升城市的社会服务功能，有效辐射县域广大地区。规划需要为社会福利中心的建设供应足够的空间，不可将福利设施的用地挪为他用。

第三节 中心城区公共服务设施规划

第 84 条 存在问题

目前，洪江区城区公共设施用地存在的问题主要有：

1.城区公共中心综合性不强，服务设施门类不全，部分行政办公用地与商业、居住用地混杂，尤其是老城区由于道路狭窄，部分单位用地不足，设施陈旧，缺乏公共活动场所。

2.现状公共设施空间分布不合理，主要分布在中心区，且现状城市中心区与历史城区相重叠，给古城保护带来压力。

3.公益性公共设施不足，多在规划建设之中，分布不均。文化、

体育等公益性设施缺乏，高层次的服务设施明显不足。

4.整体水平偏低，配套体系不完整。与城市发展的需求相比，公共设施总辐射力不够，大型公共服务设施的区域辐射力不强，整体水平与未来的发展要求存在差距，难以满足人们日益增长的物质文化需求和旅游发展需求，种类及布局急需完善升级。

第 85 条 规划目标

提高洪江区城区城市化服务水平，建设便捷、高效的城市管理与社会化服务体系，形成与整体发展目标相适应的中心明确、层次清晰、超前均衡的公共设施体系，以提高居民生活质量，满足居民生活多样化的发展需求。

第 86 条 规划原则

1.配合城市规模的扩大，强调近、远期结合，新、旧城市中心的结合，不断完善各类服务设施项目，形成结构完整、体系完善的社会服务网络。

2.适应政府职能转变的要求，全面履行政府社会管理、公共服务职能，统筹经济社会发展，满足人民群众日益增长的物质、文化、精神和生命健康的需要，全面提升生活品质。

3.强化城市旅游职能，提升城市活力，增强凝聚力与辐射力，提高城市地位。

4.优先安排公益性公共服务设施。

5.近、远期结合，完善配套公共服务设施网络，形成以大型县级公共设施为核心，片区级为骨架，社区级公共设施为基础网络，各级、各类公共服务设施协调发展的社会服务网络。

6.以人为本，公共设施建设要面向基层，服务广大群众，体现

公平与效率的原则，满足“人人享有基本公共服务”的要求。

第 87 条 城镇公共管理与公共服务设施规划

城市公共服务设施是为城市或一定范围内的居民提供基本的公共文化、教育、体育、医疗卫生和社会福利等服务的、不以营利为目的的公益性公共设施。通过遵循以人为本的发展理念，坚持集约共享、绿色开放的基本原则，践行合理配置、高效服务的最终目标进行规划建设。

公共服务设施规划应因地制宜、统筹规划、合理布局、配套建设、共建共享；公共服务设施应选择在安全的地段；应结合其使用功能要求，采取集中于分散设施结合、独立和混合建设兼顾的方式。

洪江区规划公共管理与公共服务设施用地 50.80 公顷，其中规划公共服务用地 39.32 公顷，预测人口 6.46 万人，人均规划建设用地分别为 7.86 m²/人、6.09 m²/人，符合规划要求。

用地指标	城市人口		
	20 万以下，20 万~50 万	50 万~500 万	500 万以上
人均规划建设用地指标 (m ² /人)	4.0	4.2	4.1

表 8-1 公共服务设施人均规划建设用地指标

应设设施	公共 服务 设施	应设(服 务半径)	教育 设施	标准	公共 体育 设施	标准	医疗卫 生设施	标准	社会福 利设施	标准
公共 图书 馆		1 处小型 馆(2.5km)	幼儿 园	服务 半径 300m	全民 健身 活动 中心	服务 半径 1km	综合医 院	服务 半径 2km	敬老 院	服务半 径 1km

文化 馆	1 处区级 馆(2.5km)	小学	服务 半径 500m	骑行 道	服务 半径 1km	护理员	/	养老院	服务半 径 0.5km
工人 文化 宫	1 处小型 馆(2.5km)	初中	服务 半径 1000m	健身 路径	服务 半径 0.5km	急救中 心(站)	/	儿童福 利院	IV类及 以下
老年 人 (干 部) 活动 中心	一处小型 活动中心 (2.5km)	高中	/	/	/	采供血 机构	/	未成年 人救助 保护中 心	III类及 以下
文化 活动 中心	街道文化 活动中心 (1km)	特殊 教育 学校	/	/	/	妇幼保 健院	/	残疾人 康复机 构(残 疾人托 养服务 机构)	占地 610~820 m ²
/	/	中等 职业 学校	/	/	/	疾病预 防控制 中心	/	/	/

表 8-2 公共服务设施人均规划建设用地指标

1. 行政办公设施规划

规划应该严格控制党政机关新建办公楼项目，在川山新区规划一处行政办公用地，引导行政办公向新区集中办公，集中形成行政办公中心。

行政管理：结合街道办事处设置社区服务中心，建立街道级社区服务中心生活圈、社区服务站生活圈（含社区服务大厅、警务室、

社区居委会办公室、居民活动用房、活动室、阅览室、残疾人康复事等)。

建立 5-10 分钟社区服务站生活圈缓冲区分析，满足《城市公共服务设施规划标准》公共管理规划要求与城市居民日常生活需要。

2. 公共服务设施规划

洪江区川山新区新规划公共服务设施用地 2.63 公顷。建设川山新区文化馆，包括工人文化宫、青少年宫，与周边广场绿地组成妇女儿童活动中心、老年人（干部）活动中心，组合建设川山新区洪商文化博物馆。

与老城区现状图书馆、文化馆、文化活动中心、体育中心组合完成洪江区“五馆一中心”五馆项目建设。

按照《城市公共服务设施规划标准》结合洪江区城镇人口规模，确定洪江区文化用地建设标准为 20 万人口以下，建立 2.5km 缓冲区分析，满足公共服务设施规划建设要求与城市居民生活需求。

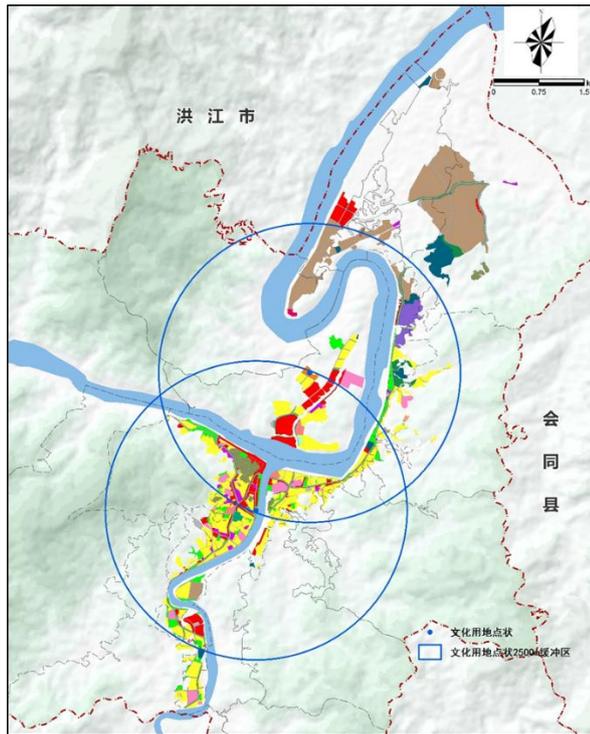


图 10-1 公共服务设施规划图

3. 教育科研设施规划

新增布局教育设施用地 26.07 公顷，布局地形相对规整、平坦、安静、卫生，满足学生学习生活需求，适于布置运动场地。

根据《城市公共服务设施规划标准》中教育设施配套要求，人均教育设施用地应为 $2.2 \text{ m}^2/\text{人} \sim 4.0 \text{ m}^2/\text{人}$ 。

川山新区新建川山初级中学，川山小学，川山幼儿园，占地 7.41 公顷。

城南片区新建城南初级中学，城南小学，城南幼儿园，占地 2.97 公顷。

规划后洪江区城市人均教育设施用地 $4.03 \text{ m}^2/\text{人}$ ，对规划后教育设施用地建立缓冲区分析，规划后教育设施布局满足规划要求与城市居民教育需求。

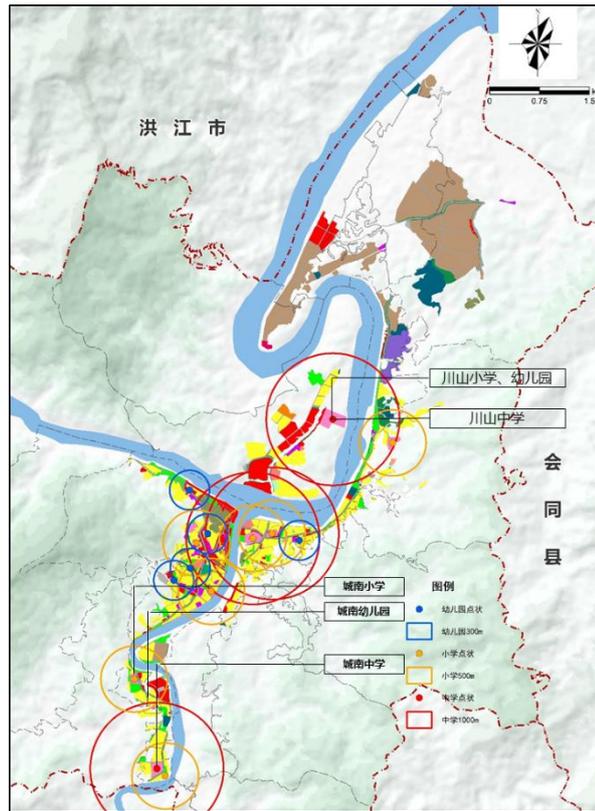


图 10-2 教育设施规划图

4. 公共体育设施规划

文化体育设施规划应推动洪江区社会文化体育事业的全面发展，丰富城乡群众文化生活，满足广大人民群众日益增长的精神文化需求；同时，还应符合时代要求、起到弘扬洪江区悠久的历史文 化，充分挖掘并发挥其深厚的文化内涵的作用。

规划在新区行政中心的前布置城区的 文化娱乐中心，而在老城区和其他组团 多余商业用地混合使用。

加快体育社会化步伐，加大体育设施 建设力度，注重体育配套设施的建设， 加快体育中心的建设，中学体育场馆 实施对外开放使用，实现体育设施资源 共享。同时，为居民提供多种体育活动 场所，包括户外的篮球场、门球场、 器械场和户内的乒乓球室、桌球室、 棋牌室等基本运动场所。

规划布局公园绿地 35.63 公顷，防护绿地 27.70 公顷，广场用地 1.23 公顷，合计 64.56 公顷。实现洪江区城市人均绿地 10 平方米，达到省级园林城市标准。

公共体育场馆—现状洪江区体育馆规格为市级公共体育馆规格（服务人口 ≤ 20 万人,服务半径 3~4km），满足城市居民日常需求。

全面布局城市绿地，依托绿地建设骑行道、健身路径等，满足大、中、小、微型绿地的 15 分钟、5-10 分钟通达率。

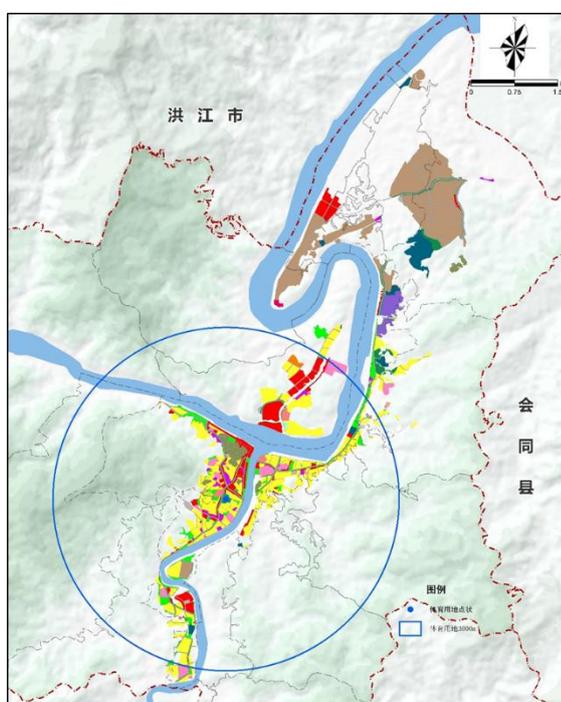


图 10-3 体育设施规划图

5. 医疗卫生设施规划

医疗卫生用地布局规划应满足洪江区未来发展的需求，提升怀化市第二人民医院和市中医院医疗服务水平。在城南、川山新区各设置综合性医院一座，另在城东及城北工业集中区配套社区级的医院，形成医疗服务、预防保健、卫生监督的综合卫生医疗体系。

川山新区新建一处中医院，占地 2.37 公顷。洪江区城区医疗卫

生用地占地总面积 6.37 公顷，人均建设用地面积 0.99 m²/人，满足《城市公共服务设施规划标准》中 20 万人口以下小城市人均规划建设用地不小于 0.7 m²/人的要求。

综合医院占地 1.79 公顷，人均建设用地面积 0.28 m²/人。

规划后医疗卫生用地布局满足规划要求。

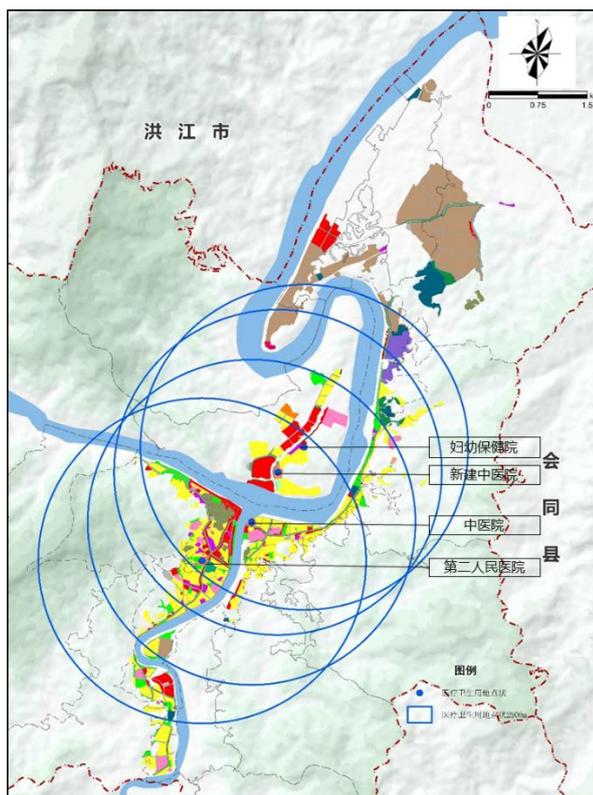


图 10-4 医疗卫生设施规划图

6. 社会福利设施规划

随着城市不断扩张，城市人口不断增加，相应对社会福利设施的要求越来越高，考虑到老年人、残疾人、孤儿等弱势群体的生活特点，规划在城南新建一处未成年人救助保护中心，在川山新区新建儿童福利院与残疾人康复机构，保留现状社会福利院和敬老院，提升其硬件设施及服务水平，形成以社会福利院、养老院等为主体的社会保障设施体系。

整治改善原有社会福利院，结合社区日间照料中心、未成年人

救助保护中心、残疾人康复机构形成完整社会福利保障体系。

七普人口资料显示洪江区 60 岁以上老人占比 28.21%，较六普增长 9.15 个百分点，老龄化情况严重。现状嵩云路社会福利院为洪江区唯一的规模型养老机构，建设年代较老，对该院进行整治改善，增设床位。未成年保护中心为 2021 年修建项目，计划当年投入使用。

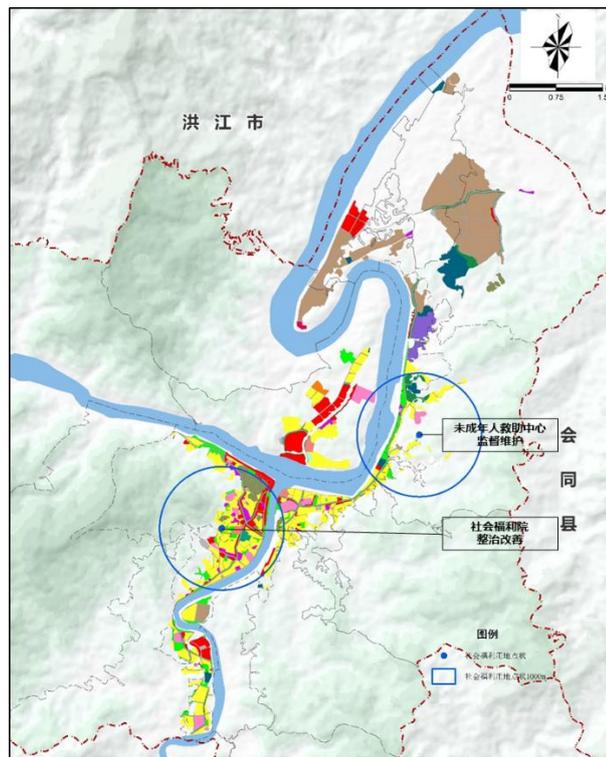


图 10-5 社会福利设施规划图

第九章 综合交通体系

第一节 综合交通现状分析

第 88 条 洪江区交通现状

洪江区位于湖南省西部偏南，区域内交通主要以公路为主，水运为辅，无铁路、无航空、无高速公路、无国道。洪江区外围西有焦柳铁路（枝柳铁路）、包头至茂名高速公路（G209），北有沪昆高速公路（G320），焦柳铁路（枝柳铁路）在洪江市区设有黔城站，两条高速分别在西侧和北侧设有互通出入口与通过洪江区的省道 S334 相连。S249 自北向南穿过区域中部，与从区域南侧经过通往贵州的 S318 交汇于会同县鲁冲。

洪江区内有沅江、巫水两条航道，总里程约 22km，但航道等级都在 IV 级以下，无季节性通航，水运几乎处于停滞状态，无客货运码头。

第 89 条 洪江区现状主要道路情况

省道 S339 萝卜湾至老汽车站路段，长 3.2 公里，现为三级公路，路基宽 7.5 米，路面宽 6 米，路面部分破损。

省道 S243(原 S222)高速公路安江出口至萝卜湾大桥，全长 21.5 公里，现为二级公路，路基宽 10 米，路面宽 8.5 米。

X061 即堡横公路，起于会同县堡子脚接 G209，途经会同金龙乡、肖家乡、止于洪江区横岩乡，全长 16 公里，其中洪江区段 3.5 公里，路线现状为三级公路，路基宽 7.5 米，沥青路面宽 6.5 米，路面局部破损。

X059 即洪鲁公路，起于洪江区桂花园乡接 S222，经双叉溪进

入会同县瓮杓溪，途经高椅乡、止于若水乡鲁冲，全长 55 公里，其中洪江区段 6 公里。路线现状为四级公路，路基宽 6 米，水泥砼路面宽 5.5 米。

X149 线即洪江区莲花地至老庵堂(有一雷达站)公路，全长 3.9 公里，也是重要的旅游公路，路线现状为四级公路，路基宽 5 米，水泥砼路面宽 4 米，弯道多，坡度陡。

第 90 条 存在主要问题

(一) 线路段、密度小、交通仍然很闭塞，洪江区属山区，县境内交通运转网密度均低于湖南省、怀化市的平均水平，交通仍是制约洪江区经济发展的"瓶颈"。干线公路数量少，尚未形成网络，东西向交通主要依靠 S334。

(二) 山体多，老路线型差，起伏大，路通而不畅。

(三) 路况差，等级低。洪江区境内公路通车里程中，二级公路和三级公路占通总里程的比例较小，四级公路和等外路占相当比例。

(四) 县域缺乏铁路、快速路等重大交通基础设施，综合交通运输体系尚未建立，区域联动性较弱。

(五) 部分乡村道路设施建设滞后，村村通道路通达深度不够，发展不平衡，有部分路段由于修建年度较早，路面等级较低，路面损坏较为严重，抗灾能力差等。

(六) 现状客运体系不够健全，仅有一个客运站，无法支撑洪江区居民出行与旅游业的发展。

(七) 城市道路内部混杂，过境交通穿城而过，且承担道路功能较多，既是货运通道又承担城市主干道功能，外加洪江区因历史

发展原因形成的主要交通道路路面宽度过小，导致洪江区中心城区现状交通拥挤、交通功能混乱。

（八）城市交通设施配套较弱，目前洪江区停车场数量较少，且大多需要缴费停车，居民停车困难，汽车乱停乱放问题存在，一定程度上加重了城市道路拥挤问题。

（九）因高等级以上公路发展迅猛。同时，人们对沅江自然资源无序开采，航道遭受严重破坏。运输方式由水转陆，航运逐渐枯萎。致使洪江区目前水上旅游资源和运输资源未得到有效利用。

第二节 对外交通规划

新建洪江区与怀化市快速路工程，起于怀化市鹤城区天星路与东环路交叉口处，止于洪江区川山大道（S249），全线按一级公路技术标准建设，双向四车道，设计行车速度 80 公里/小时，路幅宽度 30 米。

交通枢纽建设以完善客运站场、改善客运条件为重点。保留现状县级客运站；在萝卜湾桥头新建 1 处综合交通场站；另于横岩乡新建 1 处客运站。

新建四个 100 客位客运码头，分别为萝卜湾客运码头、古商城客运码头、横岩客运码头、滩头客运码头、巫水客运码头，主要满足水上旅游需求。

在工业集中区靠沅江规划一处货运码头，用以解决工业集中区部分工业产品的运输问题。

第 91 条 加快建设区域对外交通网络

（一）新建沪昆高速洞口至三穗复线（湖南段）优化通道，

在湘黔界（天柱）-会同高速公路基础上，往东延伸至洞口，途径会同蒲稳乡、朗江乡、在坪村镇与 G65 互通，再经金竹镇、岩脚村、黄茅乡，进入洪江区，过洪高村、堆边村、楠木田村，往东进入洪江市深度乡、龙船塘乡、洞口罗溪，至洞口县接沪昆高速，全长 110 公里。

（二）新建怀化至洪江区旅游干线公路（洪江区段），起于怀化市鹤城区天星路与东环路交叉口处，向东在张家垸处上跨 X043 线(杨村-黄岩公路)，然后向南上跨 S50 怀化绕城高速公路，继续向南在新港上跨 X043 线，经黄岩旅游区、陶家村，在湾里上跨 G60 沪昆高速及 G320，向南经小洞口、蛇形、蒿菜冲、马家、新家冲、唐家坊、罗家湾、滩头村，止于洪江区川山大道（S249），全长 51.65 公里，全线按一级公路技术标准建设，双向四车道，设计行车速度 80 公里/小时，路幅宽度 24 米。

（三）S334 洪江区大湾塘至黔城公路改建工程，起点洪江区大湾塘，终点黔城，全长 17.77 公里，按二级公路技术标准建设，设计行车速度 40 公里/小时，路基宽度 8.5 米。

（四）新建中方县牌楼至洪江区公路，起点洪江区桃竹溪，重点川山，全长 31.34 公里（其中洪江区 4 公里），按一级公路技术标准建设，设计行车速度 80 公里/小时，路基宽度 24.5 米。

（五）新建大溪口至铁溪公路，起点大溪口，终点铁溪，全长 8 公里，按二级公路技术标准建设，设计行车速度 60 公里/小时，路基宽度 8.5 米。

（六）S249 洪江区茅头园村至萝卜湾大桥公路改建工程，起点洪江区寨头大桥，终点萝卜湾大桥，长度 4.8 公里，按一级公路

技术标准建设，设计行车速度 80 公里/小时，路基宽度 24.5 米。

(七) S249 洪江区寨头桥至黄茅公路升级改造，全长约 13.04 公里，进行大中修路面改善。

(八) S556 洪江区横岩村至烂泥坳公路改建工程,全长 3.5 公里，按二级公路设计标准，设计速度 60km/h，路基宽度采用 10.0m，双向 2 车道。

(九) 针对洪江区现状农村道路“村村通”道路通达深度不够，路面等级较低等情况，对农村道路进行新建和升级改造，加速推进城乡一体化的重要交通网络体系。

农村道路新建、升级改造一览表

序号	项目名称	项目性质	主要建设规模及内容
1	洪江区铁溪生态产业园道路	升级改造	起点五一村，经铁溪生态产业园，终点金竹川，长 6.2 公里
2	川山至密岩尖通景公路	新建	起点川山大道，途经滩头，终点密岩尖景区，长 7.26 公里
3	药王寺至华严阁通景公路	新建	起点药王寺，终点华严阁，长 2.6 公里
4	X150 黎桃线（桃竹溪至穿岩）	升级改造	起点桃竹溪，终点穿岩，长 3.47 公里
5	Y003 长色线(长寨至色木)	升级改造	起点长寨，终点色木，长 2.6 公里
6	X151 新店-菖蒲(新店至鸬鹚)	升级改造	起点新店，经菖蒲至鸬鹚，长 12.5 公里
7	Y009 团湾线(团结至湾丘)	升级改造	起点团结，终点湾丘，长 4.2 公里
8	YZ08 岩门村-岩门村(岩门村至岩门村)	升级改造	长 2.5 公里
9	X149 莲老线(大佛寺至莲花地)	升级改造	长 1.5 公里
10	Y001 坳盘-黄头寨(坳盘至黄头寨)	升级改造	长 3.1 公里
11	X153 楠团线洪江区段	升级改造	起点团结村，终点望乡坡，长 4.23 公里
12	芷江牛牯坪-城步横水洪江区段升级改造	升级改造	起点桂花园加油站，终点和木洞，长 5.82 公里，改建为三级公路

序号	项目名称	项目性质	主要建设规模及内容
13	YZ03 沅河至马嘴岩公路升级改造	升级改造	沅河至马嘴岩公路，长 5.76 公里，改建为三级公路
14	洪江区堆边生态产业园道路（渔梁湾至堆边）	新建	资源产业路
15	洪江区岩门资源产业路（寨头桥至熊家湾至烈士塔）	新建	资源产业路
18	X152 洪江区楠团线公路	升级改造	长 4.23 公里
16	洪江区桂花园村至会同县和木洞公路	升级改造	长 5.56 公里
17	洪江区沅河村至洪江市杨柳湾公路	升级改造	长 3.5 公里

第 92 条 完善重要交通枢纽设施

交通枢纽建设以完善客运站场、改善客运条件为重点。保留现状县级客运站；在萝卜湾桥头新建 1 处综合交通场站（洪江客运总站）；另于横岩乡新建 1 处客运站。

洪江客运总站：新建洪江区综合长途汽车站，内含集装箱作业区、长途汽车客运站、公交车场站、出租车场站、城市停车场、水路码头等。

横岩乡客运站：该站规划为县域西部片区的客运枢纽。规划为四级站。主要承担景点旅游、旅游客运中转集散及城乡公交功能。

新建六个 100 客位客运码头，分别为萝卜湾客运码头、古商城客运码头、横岩客运码头、滩头客运码头、巫水客运码头和游客服务中心客运码头，主要满足水上旅游需求。

在工业集中区靠沅江规划一处货运码头，用以解决工业集中区部分工业产品的运输问题。

第三节 城市道路系统规划

第 93 条 构建“框架清晰、功能明确、级配合理”城镇道路体系，形成“一环两联”的骨架路网结构

“一环”：S249 经中心城区与城南片区，经新建铁溪村绕城公路，在经 S334，在中心城区与 S249 交汇，形成完整的环线。是洪江主要的过境交通线，从城市边缘穿过，避免了现状过境交通穿越城区的不利影响。

“两联”洪江区是南北向的带状组团式的城市结构，省道 S249 和邵怀高速洪江连接线像“两条链条”由北往南将两水四岸五区有机的串联在了一起。

第 94 条 加强水上交通、立体交通、步行交通、公共交通的设计

水上交通规划：对于拥有“两水三山”的洪江来说，“水上游洪江”，乘苗船、放排、拉纤等一系列活动体验的开展，感受其独特的山水魅力将是未来洪江旅游的重要组成部分，规划在洪江古商城、大湾塘大桥附近、沅江西岸、古商城大桥附近、萝卜湾大桥附近、滩头分别设置码头，在其它一些一般性节点设置水上停靠点，建立起完善的水上交通系统。

步行交通规划：规划范围的步行系统应将滨水绿带、路侧绿地、街坊内部步行道和保留的生态山地公园串联为一体，洪江区将成为步行者的天堂。

滨水景观带以原生态和亲水为原则，在景观最优美的位置充分利用水景资源设置公共活动场地。街坊内部步行道也以水景的渗透为目的，将水景与街坊内部庭院景观融为一体，使基地各个部分都能充分、公平地享受大自然的恩惠。

规划范围应大力提倡步行和自行车交通。利用滨江绿带形成连续完整的步行和自行车交通主道，并与规划范围内多个点状公园、绿化通廊和生态山地连通。

休闲步道：沿巫水东侧、古商城景区、嵩云山景区、沅江西侧、天柱峰布置休闲步道，结合滨水公园，构建全域风景步行网络。

自行车慢行道：沿巫水西侧、沅江东侧、川山新区、密岩尖设置自行车慢行道，打造山水休闲空间。

自行车停靠点：沿自行车慢行道设置自行车停靠点，自行车停靠点之间的间距不宜超过 3 公里。

公共交通规划：建立洪江区完善的公共交通系统，加强各个组团之间的联系，公交站点按 300 米，500 米两种标准进行设计，在 300 米的服务半径内，可以满足 80% 区域的需要，500 米的服务半径则可以对各大功能区进行覆盖。在公共设施集中的区域增加了公交站点的密度以满足需要。

桥梁规划：本次规划保留现状的 9 座桥梁，分别是洪江电站桥、大湾塘大桥、古商城大桥、萝卜湾大桥、洪江大桥、带子街大桥和渔梁湾电站桥，规划在老城区增加金牛大桥，连接幸福东路和中山路，在工业集中区增加岩门大桥、洪业大桥，方便连接安江、川山新区和城北工业集中区。

第四节 城市交通设施规划

第 95 条 停车场规划

规划按平均日和高峰日停车需求量统筹安排停车场，以适应发展需求。为避免资源浪费，中心城区安排平均日停车需求，在城市

外围布置大型专为旅游服务的停车场用地，用以满足高峰时停车需求。

规划新建停车场 5 处，一处位于劳动路中段，占地面积 0.11 公顷；一处位于城南新建商业中西旁，占地面积 0.49 公顷；一处位于兴瓷路西侧，占地面积 0.15 公顷；一处位于 S334 西侧，占地面积 0.21 公顷；一处位于北部工业集聚区内部，占地面积 0.63 公顷。

第 96 条 加油站

根据《城市道路交通规划设计规范》要求，市区范围公共加油站一般可按服务半径每 1.2~1.5 公里设一处，城市主要出入口道路和大型公共停车场（库）附近均应设置。加油站的选址，应有良好的通风环境，符合防火规范要求，进出口道设在次干路上，并附设等候加油车辆用的停车道。设置在主干路旁的加油站车辆应靠右顺向进出，不得左转驶入。可考虑设部分加气站。

结合城市的功能分区和用地布局，临近交通主通道、工业区等布置加油（气）站，保留现状已有加油站。

第十章 基础设施规划

第一节 坚持绿色低碳发展

优化能源结构，加强碳排放总量和强度控制，强化建筑、交通、工业等领域的节能减排和需求管理，单位 GDP 能耗严格控制在国家要求范围以内。全面推动绿色建筑设计、施工和运行，开展节能住宅建设和改造。新建建筑 100% 落实强制性节能标准，推动超低能耗建筑建设。新区新建居住建筑全面执行 75% 及以上节能标准，新建公共建筑全面执行 65% 及以上节能标准。新建大型公共建筑全面执行三星级绿色建筑标准。引导选用绿色建材，开发选用当地特色的自然建材、清洁生产和更高环保认证水准的建材、旧物利用和废弃物再生的建材，积极稳妥推广装配式、可循环利用的建筑方式。推进资源节约和循环利用，提升城市系统碳汇能力。

第二节 践行海绵城市

尊重自然本底，城市开发建设应保护河流、湖泊、湿地、坑塘、沟渠等水敏感区，优先利用自然排水系统与低影响开发设施，提高水生态系统的自然修复能力，维护城市良好的生态功能。通过城区内河和沟渠形成较为完善的行泄通道，设置山体截洪沟等防护设施，防止山洪威胁城市。推进雨水资源化利用，通过公共绿地、小区绿地、防护绿地、水面和灰色调蓄设施等空间，蓄滞雨水并加以利用，加强初期雨水面源污染控制。至 2035 年，新区 80% 以上的城市建成区实现降雨 75% 就地消纳和利用。

第三节 给水工程规划

第 97 条 给水工程

1.现状

洪江区自来水公司带子街水厂建于 1978 年，水厂现状规模日供水能力为 50000m³/d。城市管网南起带子街，西达横岩水电站，北至贮木场，共有 DN300 以上主干管 7 条，过河管 3 处，DN200 以上给水管道总长 20.577km，使全区形成环状供水管网，供水覆盖率达 98%。

但是，由于水厂设备、设施及管网日趋老化。现阶段洪江区自来水公司正逐步进行管网改造及水厂设施、设备改造，现已完成带子街水厂至四海棉业公司地段 DN500 过河循环管网改造；渔梁湾地段 DN600 管道改造。

规划范围内现有自备水源的单位主要有利多陶瓷厂、泰格林造纸厂、四海棉业三家企业，分别用泵船、泵房、泵船取水，供水量约 550 万吨/年。

2.存在的问题

- 1) 老城区管网老化，管网漏失率较高；
- 2) 自来水回收利用率低，水资源浪费现象严重；
- 3) 自备水源较多，存在一定的安全隐患。

3.需水量预测

至 2035 年，预测洪江区人口规模为 7.23 万人；近期 2025 年人口规模为 6.34 万人。采用人均综合用水指标法预测洪江区城区需水量。

根据《城市给水工程规划规范 GB50282-2016》及《室外给水设

计规范 GB50013-2018》，结合洪江区城区城市供水现状及城市规划和建设的实际要求，本次规划确定洪江区城区单位人口综合用水定额为 350L/人·d，日变化系数取 1.5。可得最高日用水量：

近期 2025 年： $6.34 \times 0.35 \times 1.5 = 3.33$ 万 m^3/d

远期 2035 年： $7.23 \times 0.35 \times 1.5 = 3.80$ 万 m^3/d 。

根据上述用水量预测，故近期 2025 年自来水供水规模为 3.33 万 m^3/d ，远期 2035 年水厂供水规模为 3.80 万 m^3/d 。

4.水源

1) 地下水源

在中心城区内，地下水其总量较为丰富，但作为城市集中供水水源，该地下水的主要问题是：

地下水资源比较分散，大规模开发成本高。

由于洪江区域内矿产丰富，很多地下水的金属离子容易超标，水质难以保证。

2) 地表水源

洪江区地表水系发达，有干流沅水和巫水、公溪河等 3 条一级支流，还有大小溪流共 34 条。目前，沅水和巫水水质较好。公溪河和巫水河上游污染源较少，水质一般都优于地表 II 类水水质。因此，巫水河和公溪河可作为取水水源。

5.水厂规划

带子街水厂已建规模为 5.0 万 m^3/d ，根据前面的用水量预测，近期 2025 年城市用水量规模为 3.42 万 m^3/d ，远期 2035 年达到 3.80 万 m^3/d 。因此，城区不需要新建水厂；考虑远期工业集聚区的发展，规划在城北公溪河上游规划一座自来水厂（茅头园水厂），水源取

自公溪河，供水规模 1 万 m³/d，以满足工业集聚区与周边村庄供水需求。给水管网采用生活、生产、消防统一给水系统，环状和枝状结合布置。

6.给水管网规划

供水管网采用环状与枝状相结合的方式进行布置，双水源供水协同工作。给水管网系统采用生活、工业、消防共用的统一给水系统。给水管网控制点水压自由水头不低于 28 米；主干管管径采用 DN300-DN700，支管管径采用 DN160-DN200。消火栓布置按照消防设计规范的要求，布置间隔不大于 120 米，重点消防地段适当加密。

7.节水措施

- 1) 加强对城区水源的管理，优化水资源配置，注重工业节水措施；
- 2) 改造城市给水管网，减小给水系统的渗漏率；
- 3) 加大节水技术的推广和宣传；
- 4) 积极开发建筑中水利用及工业内部中水利用。

第四节 排水工程规划

第 98 条 排水现状及问题

1.污水处理现状

目前，洪江区城区排水体制主要为雨污合流制，基本上为生活污水。

洪江区污水处理厂厂址位于城东新桥社区，该厂址位于沅水洪江区段的下游，沅水东岸。主要处理洪江区居民生活废水。2009 年初洪江区城市污水处理厂开始建设，2009 年 12 月洪江区污水处理

厂进行了环评验收。

该污水厂占地 18005m²，处理工艺为 UNITANK 废水处理工艺，一期处理规模为 1.0 万 m³/d，实际污水集中处理量 0.78 万 m³/d，远期设计规模为 2.0 万 m³/d。洪江区污水处理厂尾水排放标准为《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级标准的 B 标准，最终受纳水体为沅江，属国家《地表水环境质量标准》中的三类水域。目前，洪江区污水处理厂各项设备运转正常，生产情况良好，工艺运行稳定，经怀化市环保部门检测，污水处理排放各项技术指标均达到国家规定的排放标准。洪江区污水处理工程设施的建成，大大提升了洪江区的环境品质并减轻了下游城市的水体污染，为促进城市化进程和可持续发展做出了巨大的贡献。

2.排水管网现状

城区污水处理配套管网一期工程确定老城区采用截流式合流制排水系统，截流倍数为 1.0，新建和改建城区采用分流制。

城区污水处理配套管网一期工程服务范围为：洪江区城建成区中的 7.0km²，管网建设总长度为 27.542km，污水全部排至城东洪江大桥污水提升泵站，沿河滨路、洪安路 DN600 压力管输送至长寨，变成重力流截污管道送至城区污水处理厂。

3.存在问题

洪江区污水处理厂建成投产后，城区水体的污染情况大为改善。但随着近几年经济的快速发展和城区面积的不断扩大，洪江区污水收集系统所存在的问题也日益凸显，主要有：

1) 排水系统不健全，现有城区的排水系统大都是清朝民国时期形成的阴沟， 另外还有很多地方尚处于无组织排水状况。

2) 管材较差、污水渗漏严重，现有排水管网基本上是采用砖砌或石砌涵道，管涵材质差，加上施工质量的影响，污水渗漏严重。

3) 污水处理率为零，造成水体严重污染，卫生状况不佳，直接损害了城市形象和投资环境，成为制约经济发展和人民生活水平提高的瓶颈。

4) 生活污水、工业废水直接排入巫水、沅水，使区内地表和地下水水体严重污染，直接威胁到沿线下游城市供水，使其制水成本增高，饮用水水质下降。

4.排水工程规划

排水体制：为保护城区生态环境，规划排水体制宜选用雨污分流制。

1) 污水系统规划：

污水量计算：污水排放量按用水量的 80%计，日变化系数取 1.5。则城区平均日污水量近期为 1.82 万 m³/日，远期 2.03 万 m³/日。

污水处理厂：目前洪江区污水处理厂一期工程的处理能力为 1.0 万 m³/d，远期按 2.0 万 m³/d 规模建设，另在城北工业集中区规划一处污水处理厂，主要负责工业集中区的污水处理，处理能力按 1.2 万 m³/d。

管网布局：沿巫水、沅水设置污水主干管，其它污水管道均向污水干管汇合，排至污水处理厂，管径为 DN300~DN800。区内污水主要依靠重力自流排至污水处理厂；保留老城区现有污水提升泵站，另外、川山新区与污水处理厂被沅江隔断，导致该片区的污水没有出路，需要新建污水提升泵站输送过河。

2) 雨水系统规划

本规划采用怀化市暴雨强度公式对洪江区的雨水系统进行计算：

雨水工程规划原则结合地形合理分区，就近排入附近水体，以减小雨水管渠断面、长度及管道埋深；雨水管渠沿规划道路铺设，在道路红线宽度大于 40m 时，道路两侧均应设施雨水管。

管网布置

雨水管沿规划道路铺设，就近排入沅水和巫水。

充分利用现状管线，对排水不畅的街区，结合整个排水系统的情况进行改造。

第五节 电力工程规划

第 99 条 现状及存在问题

洪江区城区内无电站和 220kV 变电站，电源均取自规划范围外的电站和 220kV 变电站。洪江区城区 110kV 变电站电源来自 220kV 黔城变、110kV 牌楼电站、110kV 安江电站和 110kV 若水电站。洪江区供电的 110kV 变电站共有 4 座，分别为 110kV 大塘口变、110kV 洪江变、110kV 尖坡变和 110kV 横岩变，其中 110kV 大塘口变(50MVA)主要为洪江区工业集中区供电。

1. 存在问题

1) 城网电力线路质量差，线路布置不合理，存在与其它线路相互干扰现象。

2) 部分变电站建设时间较长，有重载过载和运行年限较长等问题，需进行变电站改造或移址新建。

3) 电力线整体分段数较少，不合理的线路较多，且多为单辐射模式，整体联络水平不高。

2. 电力负荷预测

根据城市性质与规模、总体规划布局、社会经济综合发展水平及产业构成等负荷相关因素，确定各类城市建设用地的负荷密度，针对近、远期不同的用地总量及其构成，按照相应的负荷密度指标进行预测。

洪江区城区用电负荷预测表（用地负荷密度法）

序号	类别	用地面积(公顷)	负荷密度(kw/公顷)	负荷(kw)
1	住宅用地	179.94	150	26991
2	城镇公共管理与公共服务设施用地	42.13	300	12639
3	城镇商业服务业设施用地	64.17	300	19251
4	城镇工业用地	162.25	250	40562.5
5	城镇物流仓储用地	16.84	10	168.4
6	城镇道路与交通设施用地	69.00	10	690
7	城镇公用设施用地	28.74	70	2011.8
8	城镇绿地与广场用地	65.18	2	130.36
合计				102444.06

用电同时系数取 0.6，规划洪江区城市用电负荷远期约为 6.15 万 kW。

第 100 条 电力规划

1. 电源

目前洪江本地电力情况能充分满足城市远期用电要求。

2. 中压配电网

规划范围内的中压配电网等级为 10kV，10kV 中压配网的目标

为双电源、多回路，地下电缆为主，结合开闭所、联络开关、分段开关构成。变电站引至开关站的 10kV 线应按远期负荷量选择一次到位，开闭所的选址将结合控制性详细规划确定。建成区内的各级线路原则上与电信线路分侧布置，埋地敷设于道路东侧或北侧。原有的中压配电网随总体规划的实施作相应的调整、更新、改造，由架空逐步向地下过渡。

3. 高压走廊

规划 110kV 线路尽量避开城区架设。跨越川山新区的洪大线和洪横线规划采用地埋穿越新区，减少对城市的影响。

4. 实施建议

规划期内应结合城区开发与建设与改造逐步更新改造城区配电网，推广高效节能安全变配电设施，不断提高供配电质量和现代化水平，提高电力在能源消费中的比例，实现能源结构优化。同时，努力实现电力资源的统筹调配，提高电力设施的投资运营效益和安全系数。

第六节 电信工程规划

第 101 条 电信工程现状

城区主要道路如幸福路、新民路等道路上都建有水泥通信管道，中国移动和联通公司都在城区建有 GSM 基站。经过多年的建设，全区已建成包括光纤、数字微波、程控交换、宽带上网等多种先进技术手段的综合通信网，城区中心电信局已形成一定的规模，并成为洪江区固定电话系统的核心节点。洪江尚需进一步扩大通信网的规模和技术等级，特别是提高全县各乡镇的电话普及水平。邮政局

现状为国企管理，只负责邮政快递业务，不再作为行政机构。经营范围包括国内、国际函件；国内、国际包件（含直递包裹）；机要业务；国内报刊发行、销售；代理国内、国际特快专递；运输及物流辅助；国内国际汇兑；邮政储蓄代理；代办电信业务等，全区已经建立了 3 个支局，部分在城区内部。

1.现状存在的主要问题

1) 城市建设未能与电信建设同步进行，特别是目前较大一部分城市道路路幅尚未完全形成，造成电信线路与其它城市地下工程管线敷设冲突或无法敷设。

2) 通信基站和邮政局所分布不均衡，造成局部地区居民通信、长途电话、电报等不方便。

3) 通信管道重复建设较为严重，各自为政，各行其是，互不协调，导致管孔数严重不足，制约着整个电信事业的发展。

4) 通信线路架空敷设较为普通，有碍城市美观，应全部入地敷设。

2.电信工程规划

1) 邮政设施规划

现有的邮政设施无法满足社会发展的要求，需重新布局邮政局所及服务网点，更新设备，提高工作效率和行业服务水平，扩大邮政服务业务。扩大邮政局的业务范围，把洪江区邮政局打造成综合的邮政服务平台；在川山新区新建邮件处理中心，为川山新区远期发展服务。

邮政支局（所）按片区设置，服务人口 3~5 万人，服务半径人口稠密的城区 0.5~1.5 公里；郊区及新开发地区 1.5~3 公里。邮

政局所用地规模应符合以下标准：邮政局面积 6000-10000 平方米，一般邮政支局 1500-2000 平方米，邮政所 300-500 平方米。

2) 通信设施规划

根据洪江区主城区总体规划布局和通信各行业的发展规划要求，合理确定近远期通信发展规模。

近期至 2025 年，固话普及率 30 部/百人，固话交换机容量达 1.67 万门，移动电话普及率达 70%。

远期至 2035 年，固话普及率 50 部/百人，固话交换机容量达 3.23 万门，移动电话普及率达 90%。

规划结合不同部门的技术要求，在重点景区、旅游景点等按相应标准设置移动通信基站等通信设施。

3) 广电设施规划

至规划期末，广播电视综合人口覆盖率达到 99% 以上，有线电视入户率为 100%。摄、播、编设备实现数字化，建成优质的全区统一的多功能有线电视网，构筑信息平台 and 传输网络，开发广播电视现场直播、图文电视、电视购物、电视会议、自动播出、互联网等业务。全面实现数字化传输、网络改造及老化线路更换，实现光缆通至楼道。

3. 电信工程管网规划

固话、移动电话、广播电视等各种信息管线均宜沿城市道路地埋敷设。规划各类信息管道同沟敷设，统一建设管沟，统一实施，统一管理，避免重复建设，节省投资，节约城市用地。现状线路与规划不符者应分期分批实施改造。

第七节 燃气工程规划

第 102 条 燃气工程

1. 燃气工程现状

目前已建成 2 座 60 标准立方米储罐气化气站、液化天然气气化站、以及生产辅助设施。气化站位于洪江区邵怀高速公路铁溪连接线渔梁湾村公路边；占地面积 6782.5m²；年供气量 88.5 万 Nm³/a、高峰时期用气量为 1.5Nm³/月、0.4 万 Nm³/日；储存压力为 0.6MPa；气化后经减压以 0.2-0.4MPa 的压力进入城区管网。

城区中压管道敷设 24 公里，庭院低压管网敷设 10 公里、居民小区架空管安装 12000 户，民用开户 5200 余户、商业开户 36 户、工业用户 1 户。

城区管网建设普及率为 85%，居民燃气用户普及率为 40%。

2. 气源规划

新建工业园区 2 座 100 标准立方米 LNG 储罐气站。

新建园区中压管网 5 公里、周边乡镇管网 15 公里、川山新区管网延伸 5 公里、老城区管网改造 5 公里。

3. 供气规模预测

1) 燃气热力参数

液化石油气低热值:液态 45.64MJ/Kg(10900Kcal/Kg)

天然气低热值:36.33MJ/Nm³(8678Kcal/m³)

2) 耗热定额

城区燃气用户包括居民、公共建筑及工业用气三部分。

居民耗热定额

参照同等相近城市的耗热定额, 2035 年洪江城区居民耗热定额

为每人每年 2720MJ。

公共建筑和工业用户

公共建筑用户的耗气量按居民耗气量的 20% 计算,工业用户耗气量按居民耗气量的 30% 计算,不可预见耗气量按居民耗气量的 5% 计算。

3) 用气量预测

根据规划, 2035 年城区人口为 7.23 万人。根据规划人口、气化率和各类用户的用气比例, 可估算出城区的耗气量(见表)。

2035 年规划耗气量

燃气类别	天然气 (万 NM ³ /年)
居民	483
公共建筑	97
工业	145
未预见量	24
合计	749

4) 输配系统与储气设施

人工煤气均采用中、低两级系统铸铁管供气, 规划期内, 改用螺旋电焊钢管和铸铁管。建设液化石油气贮罐站和液化石油气混空气装置。

5) 网络规划

对城市管道燃气做到统一规划、统一建设、统一管理。要求城市的新区开发、旧城改造、各类公共建筑、企事业单位等都要统一实施城市管道燃气, 为与天然气接轨创造良好的条件。城市天然气供应范围包括整个城区, 供气对象以居民生活为主。

第八节 管线综合规划

第 103 条 管线综合规划

包括洪江区城市给水、排水、供电、通信等各种市政管线，宜沿道路走向敷设。除高压电力管线在城市外围可沿高压走廊架空敷设外，其余管线均宜地埋敷设。川山大道全线应开展综合管沟建设，其他骨干路网改造或新建时可考虑同步开展综合管沟建设。

当工程管线竖向位置发生矛盾时，宜按下列规定处理：

1.压力管线让重力自流管线；可弯曲管线让不易弯曲管线；分支管线让主干管线；小管径管线让大管径管线。

2.工程管线在道路下面的规划位置，宜布置在人行道或非机动车道下面。电信电缆、给水输水、污雨水排水等工程管线可布置在非机动车道或机动车道下面。

3.工程管线在道路下面的规划位置宜相对固定。从道路红线向道路中心线方向平行布置的次序宜为：电力电缆、电信电缆、给水配水、热力干线、给水输水、雨水排水、污水排水。电力电缆与电信管缆宜远离，并按照电力电缆在道路东侧或南侧、电信管缆在道路西侧或北侧的原则布置。

4.当遇下列情况之一时，工程管线宜采用综合管沟集中敷设：交通运输繁忙或工程管线设施较多的机动车道、城市主干道以及立体交叉等工程地段；不宜开挖路面的路段；道路与铁路或河流的交叉处；道路宽度难以满足直埋敷设多种管线的路段。

第九节 环卫工程规划

第 104 条 环卫工程

1. 现状概况及存在问题

1) 生活垃圾清运量及处理量情况

自城乡环卫一体化 PPP 建成运营以来，洪江区每天可清运垃圾 75 吨左右，均能及时进入生活垃圾填埋场进行无害化处理。

2) 收集转运设施建设及运行情况

收集设施。全区共有生活垃圾收集点（含果皮箱）466 个，其中城区 300 个，乡村 166 个，均能正常使用。

转运设施。城区中心地带有一座垃圾中转站，能及时接转周边地区垃圾，促进了清扫工作效率。现有 9 辆垃圾转运车，其中有 2 辆用于转运厨余垃圾，使用处于饱和状态。

3) 终端处理设施建设及运行情况

焚烧设施。暂无垃圾焚烧处理设施。

填埋设施。有生活垃圾填埋场一座，自 2012 年 7 月投入使用，填埋容量已接近饱和，目前正在进行扩容工程。

厨余（含餐厨和家庭厨余）处理设施。有 2 辆转运车，能及时收集转运城区各类餐饮店内厨余垃圾，并实现封闭式装载。暂时由生活垃圾填埋场处理。

4) 垃圾分类进展情况。

正在准备前期有关工作，包括起草垃圾分类工作实施方案、乡村分类减量试点，以及面对群众的宣传引导工作。

5) 灰渣及飞灰处置利用情况

灰渣。对建筑工地产生的灰渣，主要实行封闭管理，要求各工

地按规定进行密闭降尘处理，使其融入渣土，做为填埋筑基之用。

飞灰。对城区生活中产生的飞灰，按规定进行洒水降尘，每天洒水 4-6 次。同时，安排 2 辆清洗车对街道和环卫设施进行清洗降尘除灰。

6) 垃圾渗滤液处理情况。

当初设计为每天能处理渗沥液 30 吨，现已呈饱和状态。目前，对超量渗沥液暂时转运至区高新技术园区“金益”水处理厂处理，同时开工建设第二期渗沥液处理工程，预计年底可以投产运营。

2. 主要问题分析

1) 现有垃圾处理厂一座，位于茅头园村均冲处，占地 241 亩（含二期规划），一期场地在两年内被填满，用地不足。同时，区内缺少大型垃圾填埋场（主要是建筑垃圾填埋），无垃圾焚烧厂。

2) 垃圾中转站位于国防路东方红小学附近，容量约为 5 吨。考虑人口数量和聚集情况，目前一座垃圾中转站服务辐射半径有限。且其配套设施不完善，没有垃圾分类。

3) 环卫停车场和修理车间位于雄溪路 101 号，面积为 200 平方米左右，不能满足垃圾车辆的停放。车辆共 13 台，根据目前清运车辆情况，不能满足城乡二乡四街的清运需求。

4) 由于洪江区是老城市，建设的小区、场馆都没有配套的环卫设施，造成垃圾不定时、不定点投放在道路两旁，严重的影晌城市环境，同时给环卫工作带来较大的压力。

5) 目前全区垃圾围大概 287 个左右，有的布局不合理，有的破损严重，不能满足清理任务。且垃圾围是露天垃圾收集点，严重影响周围环境。

6) 全区原有 37 座公厕，后拆除 4 座，现有 33 座。考虑到全域旅游发展发现，公厕数量及布点需要增加，且原有公厕要提质改造。

3.垃圾量预测

结合中心城区实际情况，预测中心城区城市人均生活垃圾量为 1.2 千克/日，2025 年生活垃圾量为 66.84 吨/日。2035 年生活垃圾量为 77.52 吨/日。

4.环境卫生公共设施规划

1) 公共厕所

公共厕所按照商业区周边道路设施间隔为小于 400 米；生活区周边道路设置间隔为 400~600 米；其他区周边道路设置间隔为 600~1200 米。住宅用地设置密度为 3~5 座/km²；城镇公共管理与公共服务设施用地、城镇商业服务业设施用地与城镇交通运输用地设置密度为 4~11 座/km²；城镇绿地与广场用地设置密度为 5~6 座/km²；城镇工业用地、城镇物流仓储用地与城镇公用设施用地设置密度为 1~2 座/km²。

2) 垃圾收集

规划要求生活垃圾收集逐步采用分类收集，以减少垃圾处理量，有利于环境保护，实现垃圾收运的分类化、容器化、密闭化和机械化。生活垃圾分类收集率达到 90%。医疗垃圾等危险废物必须单独收集、单独运输、单独处理。

考虑在新区新建环卫停车场所，加大对垃圾清运车的投入，有利于今后环卫事业的发展需求。

有关部门在建设楼、馆时考虑到环卫设施的布设，纳入垃圾分

类规划，在加大对环卫行业的投入的同时，把环卫设施纳入城市发展规划中。

加大对城乡清运垃圾收集点的投入，需改造或新建一批垃圾围，或考虑垃圾桶式布设收集点，每天清运垃圾。

5.环境卫生工程设施规划

1) 垃圾转运站规划

规划五条一级清扫道路（24小时保洁）、其余为二级清扫道路（18小时保洁）。

2) 垃圾转运站规划

垃圾中转站增加三个，计划在城东河滨街道桥东社区、城北建设，远期在川山新区建设一个，并且改造升级城南国防路中转站。新建垃圾中转站要有分拣中心。

3) 垃圾处理场规划

在原有一期场地附近进行二期提质扩容，实现241亩使用面积。扩容后的垃圾处理厂要考虑垃圾分拣中心、厨余垃圾处理、垃圾焚烧转运（怀化市垃圾焚烧发电厂）以及服务半径。

4) 医疗和其它危险废物处置规划

在洪江危险废物和严控废物普查的基础上，尽快建设和完善危险废物和严控废物申报登记制度，打破行政区域界限，统一规划定点危险废物集中处理中心。

6.规划措施

1) 垃圾减量化措施

加强环卫管理法制建设。建立和完善垃圾从收集、运输、处置全过程的管理办法和技术法规，指导垃圾处理设施的规划、立项、

设计建设、运行和管理。加速推进环卫设施的市场化进程，建立垃圾处理收费制度。

2) 加强综合治理

遵循减量化、咨询化、无害化的原则，从源头减少垃圾的产生，对已经产生的垃圾，要积极进行无害化处理和回收利用。实行“净菜进城”、减少包装使用、减少一次性消费品使用、分类回收可再生类垃圾等措施。

3) 加强市民环保意识

加大垃圾减量化宣传，制定合理的垃圾处理价格，宣传生活垃圾无害化处理知识，倡导市民自觉实行垃圾分类收集。

4) 发展综合利用技术

当代国际和国内垃圾处理技术发展的趋势是：由单纯的垃圾处理转向垃圾的综合管理。所谓的垃圾综合管理就是从垃圾源头开始分类收集、回收利用的处理处置全过程综合管理。这与单纯的末端处理处置有很大的区别，综合管理是把垃圾减量化、资源化和无害化有机的结合在一起，形成了以回收利用为主导的综合垃圾治理系统。鼓励开展对废纸、废金属、废玻璃、废塑料等的回收再利用；对占垃圾总量的 50% 的有机物质采用堆肥的办法资源化，用于农业生产，可使 2/3 的垃圾变废为宝。将难以回收的垃圾进行填埋处理。应合理安排回收网点，逐步剪辑和完善废旧物质回收网络。在垃圾回收与综合利用过程中，要避免和控制二次污染。

5) 城镇生活垃圾污染防治

以收缴垃圾处理费为突破口，完善垃圾“减量化”经济政策。强化垃圾源头分类收集，积极推进生活垃圾分类收集，以商业区、旅

游风景区、公园、宾馆饭店、学校、新建住宅区、政府机关、写字楼、体育中心等公共场所为重点，优先实施分类收集。

垃圾处理处置资源化，建设以填埋为主，焚烧、堆肥处理为辅的综合处理方式，推行多级减量化的技术政策，以延长垃圾填埋场使用年限。

加快城镇垃圾处理系统的建设。规划将现状垃圾填埋场改造为垃圾综合处理厂。

第十一章 安全韧性与综合防灾

第一节 构筑安全韧性城市

第 105 条 总体防灾空间规划

1. 防灾空间规划结构

洪江区构建“一城、两带、三轴、六心、多点”的防灾空间规划结构形式。“一城”是指以中心城区为核心的综合防灾空间。

“两带”是指规划将绿带公园与防灾公共设施结合，并将城市内的沅水、巫水规划为防灾绿带，绿带同时可作为城市大火的阻燃带。

“三轴”是指规划省道 S249 综合防灾轴、省道 S334-X002 防灾轴、省道 S556 综合防灾轴。“六心”是指规划横岩、桂花园两个乡和河滨路、沅江路、高坡街、新街四个街道办事处设置的六处应急指挥分中心。“多点”是指规划在中心城区各居委会和乡镇行政村村委会的应急行动点。

2. 中心城区防灾分区

规划将中心城区划分为五个防灾分区：老城防灾分区、川山防灾分区、城南防灾分区、城东防灾分区、高新防灾分区。

第 106 条 应急指挥系统规划

城市抗灾资源效能的发挥需通过合理高效的应急指挥来展现，具备高科技装备支持和高素质管理水平的应急指挥平台是实现合理高效应急指挥的必备条件。

城市应急指挥系统对公安、交通、消防、医疗卫生、防汛抗旱、防震减灾、安全生产、邮政电信、城建及水、电、气供应的公共事业等专业部门的信息加以集成，将各种应急服务资源统一在一套完

整的智能化信息处理与通信方案之中。

应急指挥设施为区级应急指挥中心，设于应急管理局，同时区政府设置一个政府事务综合管理指挥中心，两者相对接，统一指挥中心城区和各乡镇的综合防灾与应急救灾活动。

四个街道办以及两个乡政府设置应急指挥分中心，执行区级综合防灾指挥中心的指令，指挥和实施本街道、乡的应急救灾活动。

中心城区各居委会和乡镇行政村村委会的应急行动点，落实上级综合防灾指挥中心的指令，实施本居委会和本村范围内的应急救灾活动。

第 107 条 疏散避难空间规划

1. 规划原则

1) 平灾结合——在基本功能的基础上，附加灾时功能，使其能够同时满足灾时的需要。

2) 综合功能——部分应急避难场所融入救灾管理、救援队伍营地、医疗救护、设备物资存放等功能，使其具备综合救灾服务功能。

3) 就近避难——合理分布避难场所，方便居民就近避难疏散。

4) 环境安全——保证避难场所具备安全环境和安全设施。

2. 规划布局

洪江区规划 S249、S334 作为救灾主干道，规划 S556、X502、X002、X150、X152 作为疏散主通道，规划 X151、Y002、Y003、Y010 作为疏散次通道。城市次干路和支路、街坊路作为用于居民通往紧急疏散场所的一般疏散通道，并保证有效宽度不小于 3.5 米，以满足消防车辆通行需求。

第 108 条 防洪规划

1. 防洪设施现状

洪江区自上世纪五、六十年代大兴水利建设以来，至 2019 年底，全区境内现有小型水库 4 座，其中小 I 水库 1 座，小 II 水库 3 座；大中型水电站 2 座；堤防工程 12 处；各类生活用水供水工程 170 处。

洪江区规划建设 3 个城市防洪保护圈，分别为巫东城市防洪保护圈（规划修建堤防长度 11.928 公里，岸坡长度 4.413 公里，现已建堤防长度 4.28 公里，达标堤防长度 0.38 公里）、巫西城市防洪保护圈（规划修建堤防长度 7.31 公里，岸坡长度 1.966 公里，现已建堤防长度 2.66 公里，达标堤防长度 0.52 公里）、江北城市防洪保护圈（规划修建堤防长度 5 公里，岸坡长度 7.284 公里，暂未开建），规划防洪标准均为 20 年一遇。现有各防洪圈防洪标准低，且均未形成闭合圈。

2. 防洪排涝标准

1) 防洪标准

根据《防洪标准》（GB50201-2014）和《城市防洪工程设计规范》（GB/T50805-2012），以及《洪江区国土空间总体规划（2021-2035）》中确定的人口规模，中心城区防护区的防护等级为 IV 级，防洪标准为 50 年一遇洪水重现期。乡村防护区的防护等级为 IV 级，防洪标准为 10-20 年一遇洪水重现期。

沅水全线按 20 年一遇防洪标准，巫水城区按 20 年一遇防洪标准，乡村集镇等郊区河段按 10 年一遇防洪标准。

2) 内涝防治标准

根据《城镇内涝防治技术规范》（GB51222-2017），洪江区内涝防治标准采用 20 年一遇标准进行治理。

3) 排涝标准

对照有关城市排涝的规定，根据洪江区的现状实际情况，中心城区按 20 年一遇 24 小时暴雨 24 小时排完。

4) 排水标准

根据《室外排水设计标准》（GB50014-2021），参考国内部分城市的设计重现期取值，考虑洪江区的具体情况，确定洪江区一般地区（包括中心城区与非中心城区）雨水管渠及附属设施按照暴雨重现期 3 年考虑；中心城区的重要地区雨水管渠及附属设施按照暴雨重现期 5 年考虑；中心城区地下通道和下沉式广场等雨水管渠及附属设施按照暴雨重现期 10 年考虑。

第 109 条 抗震规划

1. 抗震设防标准

根据《中国地震动峰值加速度分区图》（GB18306-2015）、《建筑抗震设计规范》（GB50011-2010）（2016 年版），洪江区抗震设防烈度为 VI 度。一般的工业与民用建筑，按《建筑抗震设计规范》6 度标准设防，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提高一度，按照 7 度设防，以具备较强的运营保障和应变能力。加强建成区内绿地、广场系统的建设，确保广场、道路、绿地等开敞空间不被占用，为避震疏散场地，消除次生灾害隐患。

2. 建筑抗震防灾规划

1) 城市重要建筑抗震规划要求

城市建筑应按《建筑抗震设计规范》（GB50011-2010）（2016年版）要求进行设计，严格按照《建筑工程抗震设防分类标准》（GB50223-2008）对列入特殊设防类和重点设防类建筑进行建筑抗震质量控制。

2) 新建建筑抗震规划要求

新建工程的选址定点必须符合城市规划的要求，选择有利于抗震的场地条件，并根据工程需要和有关勘察设计规范的要求进行详细的勘察、试验，确定场地土质情况和性质。

新建建筑的抗震设计应严格执行最新的《建筑抗震设计规范》（GB50011-2010）（2016年版）、《建筑工程抗震设防分类标准》（GB50223-2008）和有关技术标准、规程要求。

应严格执行国家的基本建设程序，强化施工许可和竣工验收备案制度，确保工程质量。

救灾主次通道两侧高层建筑严格按照救灾有效通道要求控制建筑高度，适当增加建筑后退距离，若建筑高度超出救灾通道控制要求，应提高新建建筑的抗震等级一级。

3. 抗震防灾规划

1) 抗震防灾指挥中心

在区政府办公楼内设置区级抗震防灾指挥中心，负责制订抗震防灾应急方案，统一协调指挥，组织人员疏散、物资转移和生产自救。

2) 疏散通道

利用洪江城区主、次干道及环路设置主要疏散通道和对外疏散道路，与城市出入口相连接的城市主干道两侧应保证建筑一旦倒塌

后不阻塞交通。

疏散通道宜采用柔性路面，在同一对外联系方向上，应保证至少两条交通通廊。房屋之间应有相应的抗震间距。各级疏散通道须设醒目指示标志，对外交通道路应保证较宽路幅。

3) 疏散场地

将城市公园、绿地、广场、停车场、运动场等作为震灾时的主要疏散场地，应严格控制，按照平常和灾时两用的要求进行建设。

4) 其他抗震要求

严格执行抗震设防标准，对重大工程、特殊工程、生命线工程必须按照规定进行抗震防灾安全性评价，并严格按标准对建筑物和工程构筑物设防。新建工程的场地，必须进行抗震设防要求的审批，根据审批结果确定抗震设防要求；对城区内不符合要求的建筑，应及时进行加固。旧城改造时建筑密度应控制在 35% 以内，并配备消防设施；对外通道必须拓宽到 8 米以上；多层临街建筑的改造、拆迁，要求后退道路红线 3.5 米以上，高层建筑必须后退红线 5-10 米以上。新区建设选址必须避开抗震不利地段，设置避震场地和疏散道路。

第 110 条 消防规划

1. 消防安全布局

结合洪江用地性质、布局结构、火灾危险性和消防重点保护的需 要，城区内重点消防地区和一般消防地区如下：

重点消防地区为：老城区古商城核心保护区一带；川山新区旅游接待中心，城市行政中心区一带，城东商业中心区一带以及城北工业集中区一带。

一般消防安全保护区为：重点消防安全保护区之外的其它城市用地。

消防重点保卫单位应逐年根据建设、发展情况确定和调整，并加强防火监督。

2.消防站规划布局

1) 普通消防站

中心城区规划布局 1 处消防站，川山新区设置二级消防站一座。

表 9-2 规划消防站一览表

等级	规划消防人员	位置	责任区面积 (Km ²)	备注
一级普通消防	30	劳动路 586 号	2.17	现状
二级普通消防	20	川山新区	2.56	新增

2) 企业消防站

洪江区三个重大危险源（湖南双阳高科化工有限公司、湖南恒光科技股份有限公司、怀化兴进消防新材料有限公司）各规划布置一座企业消防站。具体建设标准可参照国标《企业消防站技术规范》（征求意见稿）、《精细化工企业工程设计防火标准 GB51283-2020》等实施。

3) 消防安全重点单位微型消防站

按照公安部《消防安全重点单位微型消防站建设标准（试行）》等相关标准，除按照消防法规须建立专职消防队的重点单位外，其他设有消防控制室的重点单位，以救早、灭小和“3 分钟到场”扑救初起火灾为目标，依托单位志愿消防队伍，配备必要的消防器材，建立重点单位微型消防站，积极开展防火巡查和初起火灾扑救等火灾防控工作。合用消防控制室的重点单位，可联合建立微型消防站。

4) 社区微型消防站

按照公安部《社区微型消防站建设标准（试行）》等相关标准，以救早、灭小和“3分钟到场”扑救初起火灾为目标，划定最小灭火单元，依托消防安全网格化管理平台和体系，发挥治安联防、保安巡防等群防群治队伍作用，建立社区微型消防站，积极开展初起火灾扑救等火灾防控工作。

第 111 条 人防规划

城市人民防空工程按照战时用途分为：指挥工程、医疗救护工程、防空专业队工程、人员掩蔽工程和配套工程，其配建要求应当符合人防战术技术、人防工程专项规划和有关法律法规要求。城市人防工程规划应结合服务半径、服务人口规模、功能配套、用地条件、空间环境、平时防灾等因素，合理确定人员掩蔽工程、医疗救护工程、防空专业队工程及配套工程的规模和布局。

1. 指挥工程

现状指挥中心位于洪江区人民防空办公室所在地。

规划在川山新区修建洪江区的人防地面（下）指挥所。

河滨路街道办事处、沅江路街道办事处、高坡街街道办事处、新街街道办事处、两个乡政府各建设指挥所 1 个。

2. 医疗救护工程

医疗救护工程按照其规模和任务的不同，医疗救护工程分为中心医院、急救医院、救护站三种。

结合怀化市第二人民医院洪江医院建设中心医院 1 个。

结合洪江区中医医院，建设急救医院 3 个。

结合地面卫生院等区域性医疗设施或其附近，建设救护站 6 个。

3.防空专业队工程

根据城市规模预测，洪江区至 2035 年实际居住人口将为 7.41 万人，规划战时留城人口为 2.5 万人，战时防空专业队人员数量按规划留城人数的 3% 计，需要 750 人。进行防空专业队工程建设的同时要考虑建设的可能性，密切结合城市的新建和改扩建进行。

4.人员掩蔽工程

应与住宅建筑和城市公共建筑布局基本一致，其主要形式是防空地下室，其出入口应按所掩蔽人员听到警报后 10 分钟内能步行进入人防工程为标准，其分布密度尽量与该区域居民的分布密度相一致。

疏散人口按照就地就近的原则，疏散到城区附近的社区。

5.配套工程

以各防护区自成防护系统为原则，物资库主要与人员掩蔽工程相配套，供水站、区域电站等配套工程应与指挥工程、防空专业队等相配套。中心城区需建物资库、区域电站、区域供水站、核生化监测站、燃油库、粮食库等配套工程。

6.城市居住区人防工程

居住区人防工程除有街道办事处驻地的应设街道级指挥工程外，包括医疗救护工程、防空专业队工程、人员掩蔽工程和配套工程。其配建要求应根据城市类别和城市居住区规模来确定，并符合《城市居住区人民防空工程规划规范 GB 50808-2013》要求。

城市居住区内的人防工程宜结合防空专业队工程或一等人员掩蔽所设置具有社区防空组织指挥功能的空间，其建筑面积指标不应小于 5m²/千人。城市居住区内的人防工程宜相互连通，并宜预

留与相邻居住区的连通条件。

7.重点设防目标

城区确定重点防护目标为指挥控制系统目标、生命线系统目标和重要物资储备系统目标。

1) 指挥控制系统目标：区人防指挥部（区管委办公大楼）、区广电局、区邮政局、移动公司和电信局。

2) “生命线”系统目标：供水公司水厂、医院、电力公司变电所、电站、交通局。

3) 主要物资储备系统目标：粮食储备库、液化气站。

对上述重点目标进行加固伪装，以重点防护目标为重点，构筑一定规模的骨干工程。

8.其他要求

在洪江区城区规划区内的新建民用建筑（除工业生产厂房外）按不低于地面总建筑面积的 5%同步修建防空地下室。

第 112 条 地质灾害防治规划

根据洪江区内地质灾害的风险程度大小，结合区内经济建设及社会发展现状和规划，在对区域内地质灾害发育情况有充分了解和掌握的基础上，建议对已发生的地质灾害点进行主动分期治理，提高地质灾害应急处治能力，避免生命财产损失；参照风险评价分区，对威胁居民集中点和重要交通干线的地质灾害高、中风险区采取预防为主、防治结合的方式，通过布置适当的治理工程措施，减少今后区内地质灾害发灾的可能性，为城区或集镇规划、建设和地质灾害防治提供技术依据，为城区或集镇重大地质灾害隐患点（区、段）的近期治理、中远期规划治理、安全避让、监测预警提供技术依据。

第十二章 历史文化保护与风貌塑造

第一节 历史文化遗产保护

第 113 条 协同构建湘西南历史文化保护圈

历史文化遗产是不可再生的文化资源，历史文化遗产的传承和发展有助于增强国家和社会的凝聚力，为实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的基础，沿江历史文化更是最古老的文明之一，它是人类生活文明发展的根本，因此在建设和发展的过程中，要对沿江历史文化遗产加以重视和保护，建立沿江历史文化遗产保护体系，并不断改进完善，最大化地实现对历史文化遗产的保护和传承。以洪江区历史文化保护为进行分析，从当下洪江区历史文化保护的必要性出发，分析洪江区历史文化保护的现状，对历史文化保护体系进行建构。

第 114 条 历史文化遗产保护

1. 自然历史文化遗产

实施嵩云山国家森林公园保护开发项目：立足打造“绿色生态公园城市”目标，科学定位，调整规划，绘好蓝图，深入挖掘嵩云山古炮台、战壕等古商城防御工事文化，加快游客接待中心、观景平台、交通设施、高山民宿、景观林木等项目建设，大力推进嵩云山国家森林公园景区、景点建设力度，将嵩云山景区真正打造成为“观海（竹海、花海、云海）眺日、品茶听禅、戏水赏景、康养修心”为主题的“健身悟道”文旅 IP。嵩云山有“湘西第一山”的美誉，宗教文化底蕴深厚，是湘桂黔交界地域信教群众的朝拜圣地。

2. 文物保护单位保护

对不同文物保护单位类别特点存在着考虑不足的现象。不同类别的不可移动文物的价值特点也存在不同，同时作为价值载体的文物本体也存在一定的不同。对于现实发展继续战略规划的呼应相对来说比较弱。同时针对文物保护单位保护规划来说，需要当做具体的文化保护单位专题，在对其进行规范化的同时，规划的空间通常情况下会受到文物保护单位自身规模方面的限制，同时也没有办法直接反映出各个文物保护单位之间的联系，也就是在和城市规划的对接时，通常情况下因为空间的层次比较低然而实践层次上被不断地后置，导致在谈论到具体项目时，才能想起文物保护单位的管理需要。

需要不断地丰富以及完善文物保护单位保护规定的划分体系，使其能够提高指导性。要提高文物保护单位的保护规划针对性，同时也要根据规划对象的不同，对文物的保护规划进行相应的分类，使其能够形成古建筑以及近代建筑的保护规划。最后需要对文物保护单位规划可操作性进行不断提高，并且也要根据不同的目的，对其文物保护单位规划做好相应分级。要保证文物保护单位规划的科学性以及严肃性。首先要重视编制过程，并且采取合理方法，一方面促进保护规范编制的跨学科以及部门合作，另外一个方面要保证保护规划编制中和地方建设以及规划部门进行相互衔接。根据建设性角度分析，必须要将文物保护单位的保护规范当做文物保护单位所有保护性指导手册，同时也要允许进行变更，在进行项目审批的同时进行严格的执行。另外各级政府应该对文物事业的社会工艺属性进行有效的明确，对政府主管以及指导职责进行明确，加大经费的投入。文物部门应该对社会保护文物的宣传工作进行做好，提高

自身发展活力。

3.非物质文化遗产和优秀传统文化保护

舞龙狮、扎故事、彩龙船、烧草龙、拜财神等年俗文化传承悠久；沅江号子、洪油、杉枝制品、洪江甜酱、草龙等被列入市级非物质文化遗产。

深入挖掘古商城商道文化，建设中国洪江商道文化博物馆（展览馆），实施商道文化实景体验和展示项目；加大商道文化和动漫科技融合，建设动漫科技体验中心；加快商道文化文创产品开发；实施古商城明清民国古建筑群保护、利用与展示，发展新业态。

4.洪江古商城保护面临的问题

1) 古建群保护方面：

由于人们的过度开发和不合理利用是多，大部分历史文化古迹逐渐消亡，在城市开发中，对于历史文化的保护处于误解状态，造成了过度利用或者是盲目开发的现象，由于历史文化遗址产地过热的现象，也对于历史文化的保护产生了负面的影响，对于历史文化的保护，只是将历史古迹当做旅游开发的重地进行保护，使得文化遗产已经失去了原有的保护意味。只是重视文化遗址中含有的价值意义，却对文化遗址中的精神保护极度匮乏。

2) 区位交通方面：

目前，洪江区是怀化市唯一一个没有机场、不通高速、不通国道的县，交通瓶颈一直困扰旅游提速发展。因此，建议将怀洪旅游快速干线和沪昆高速公路复线尽快纳入十四五规划并实施，打通怀化至洪江区半小时经济圈，彻底解决影响洪江区发展的交通瓶颈，充分发挥洪江区作为大湘西精品旅游线路和大湘西黄金旅游经济

带重要节点、枢纽的作用。

3) 产业发展方面:

旅游行业也开始过度开发,对于文化遗产的保护过于轻视,只追求片面的经济效益却忽略了中国历史文化的传承。不能保证所有游客都具有保护文化遗产的意识,在大力发展旅游业方面,加强游客保护意识引导带领农副产业及其他产业的发展。

4) 社会监管方面:

在城市建设中,对于城市所具有的经济,文化价值与历史地位和科学文化价值的研究没有深入落实,使得城市文化遗产的保护意识缺乏,增强保护意识较为淡薄在家之人过度利用文化遗产的现象能够增加非法利益的发展。

5.保护观念与原则

文化遗产是人类文明历史的沉淀,能够见证历史,反映社会,是举世闻名的重要发展因素之一。对于文化遗产进行保护文化遗产,一般包括历史建筑,或者是自然考古遗址,这些具有价值的文化物品与艺术品,能够传播中华优秀传统文化。不可盲目的过度开发历史资源,应当对本区域特有的历史文化与民俗风情进行保护,构建我国文化遗产对于城市开发过程中,重视历史文化遗产的宣传与发扬,发展成独具特色的城市文化。

1) 整体性原则

2) 原真性原则

3) 保护于发展并重原则

4) 人本性原则

6.保护措施

做好文旅产业特色街区布局和政策引导，聘请专业团队，对景区和街区的环境进行策划设计。为了促进经济的发展，又保护历史文化，必须从可持续发展角度进一步规划城市建设在发展过程中加强文化保护遗产的发展目标，使之形成一个动态和过程将文化遗产与物质文化综合考虑，尊重城市的历史传统与文化发展命脉一个持续发展理念为基础，促进历史文化遗产的长远发展。

在发展过程中加大对文化遗产保护的宣传力度使人民群众了解到文化遗产的重要性，提高保护意识，对于城市居民进行宣传与教育，提高对文化遗产所具有价值的了解，对于城市文化进行全面详细的研究与调查，并进行分类保护提出相关的保护措施，对于拥有历史悠久的城市在建设过程中，必须地方特有的特色进行建设，保护文化遗产，又防止了发展中的千篇一律的开发现象。

第二节 城乡风貌管控引导

第 115 条 洪江区风貌发展及其现状

城市发展离不开两样本底资源：以沅江、巫水为主的河湖水系和嵩云山、天柱峰、密岩尖的交错分布，洪江区可谓“环城皆山”，其地貌特征可概括为“三山两水一古城”，是名副其实的山水城市。

洪江区中心城区的空间发展演变和其他滨水城市一样，洪江区的扩张也是从沿江到跨江的发展史。特别的是，工业发展的引力造就沿巫水的带状城市格局。直到对高新技术产业园开始开发，城市发展重点重回沅江沿岸。而城市的扩张也从山麓蔓延至丘陵地带，形成了多种城市肌理。

第 116 条 城乡风貌特色塑造目标思路

基于洪江风貌特色优势和现状发展条件，围绕“全域旅游”战略，依托特色自然生态、人文历史、地理区位、产业平台等优势，坚持“系统构建、重点彰显”，建设具有诗画韵味的“烟雨洪江、水韵古城”。

一是发挥自然生态和怀洪干线优势，以自然生态网络为基底，以怀洪干线、S249 省道、沅江生态廊道和巫水生态廊道为骨架，串联洪江区主要城镇，系统构建城乡风貌特色格局，打造湘西特色诗画区。同时依托怀洪旅游干线尽快建立“同城效应”优势，推进城镇、乡、村有机更新，挖掘田园风光、打造村落景区，将怀洪沿线建设成为展示洪江特色风貌的重要窗口。

二是发挥人文历史和特色平台优势，充分发掘洪江历史文化在特色风貌塑造中的现代价值，正确处理历史文化保护与现代化建设的关系，促进传统文化与现代文明交相辉映。全面推进沅江生态廊道的建设，重点优先塑造“三山两水一古城”、老城地区、川山新区、高新技术产业园区、田园乡村区等标志性地区和特色节点，以平台承载文化，用文化打响特色品牌，展现古今交融、人文荟萃品质城的形象。

第 117 条 城乡风貌全域管控引导策略

1. 基于总规引领和特色风貌全域管控构建风貌格局

构建“一核、一带、三轴、六区”总体风貌格局。

在总体规划确定的城乡风貌框架下，针对风貌系统格局构建难题，形成“一核、一带、六区”的总体风貌格局。“一核”即古商城核心风貌区。“一带”即沅江景观带。“三轴”即自然山水轴、

旅游发展轴、人文历史轴。“六区”即中心城区风貌区、嵩云山国家森林公园风貌区、高新技术产业园区、川山新区风貌区、田园乡村风貌区、特色竹海风貌区。

2. 形成覆盖全域的风貌空间分区管控体系

采取“整体控制+分区引导+核心管控”的思路，细化总体风貌格局中明确的“一核”“六区”管控措施，针对每一风貌分区的特点，明确风貌定位、风貌引导、建筑风貌控制、产业特色塑造、景观营造等风貌管控措施。

1) 一核—古商城核心风貌区

整体风貌：古色古香、精致整洁的商道文化明珠。延续古商城“七冲、八巷、九条街”的空间肌理，合理保护古商城风貌，并选择地段开辟传统商业街（即建设中的烟雨洪江项目），作为核心保护区的补充和延展，打造传统民居风貌区。

风貌特色引导：

传承和发扬古商城历史景观格局与氛围，保护窰子屋的特色建筑风貌。

合理划定分区，针对性地进行景观与建筑环境营造：重点保护区——在文化价值高的核心区域，以保护传统建筑风貌为主，塑造干净整洁的景观环境。一般保护区——应对建筑风貌进行有机更新，修缮外立面。I类建设控制区——应延续古商城窰子屋的建筑形式，白墙灰瓦屋檐等建筑语言应融合进新的建筑设计。并且控制建筑层高 18 米以下，严禁高楼破坏古建筑区域整体建筑风貌。

特色节点塑造：

创新与传承景观与建筑语素——针对历史环境要素、建筑、场

所，在保护历史文脉的前提下，以满足现代居民和游客需求为原则，塑造新的景观与建筑形式、注入新的功能。

突出标志性景观与建筑节点——突出古商城入口、街巷交叉口、重点地段节点等景观特征，营造标志性的古商道文化景观节点。

塑造开放空间——满足文化、节庆、赶集、民俗等活动以及游客集散。

园林景观环境要素与建筑风貌相协调：

采用景观生态设计手法，从水、植物、道路、铺装、小品构筑等方面塑造古商城景观环境，与建筑风貌相辅相成。

2) 六区—中心城区风貌区

整体风貌：展现特有的空间肌理，通过古商城建设，老城区改造提升，打造特色历史文化风貌区，整治老城景观环境，展现老城悠远、深厚的文化底蕴。

主要功能：生活居住、文化娱乐、服务配套、休闲旅游。

空间引导：强调小尺度空间围合，建筑高度以多层、小高层为主，保持宜人空间尺度，避免破坏现状古商城肌理。

建筑引导：重点控制建筑风格，建议采用典型的民国传统民居建筑特色及现状老建筑特色风格对建筑立面进行装饰改造更新。

道路引导：延续低密度的传统街巷路网形式，控制路面宽度，避免过宽而破坏古商城街道空间。

开敞空间环境特色：重点打造沅江、巫水开敞空间景观带，建议沿河道设置丰富的雕塑小品和亲水活动空间，突出空间的亲水性。

3) 六区—嵩云山森林公园风貌区

建筑与景观引导：

通过寺庙园林的营建手法，塑造禅圣意境，步步为景、处处写意。

提升嵩云山整体植物景观配置，营造特色的生态自然景观环境：四时有景、花期延长——在原有特色樱花林基础上，通过早樱和晚樱的搭配种植，延长樱花观赏花期。除此之外通过春花植物、变叶植物的搭配种植，达到四时有景的生态景观效果。丰富植物群落——植物配置上增加群落层次，实现乔灌草搭配，增加植物群落生态性。如：马尾松+杉木—木荷+樟树—杜鹃+樱花—映山红灌丛—灌草。植物主题分区合理——可根据季相变化或者植物观赏主题进行合理的植物分区。

着力打造“嵩云胜境”的佛文化建筑与景观品牌形象：文化景观营造——以嵩云禅宗为亮点，配以庙宇文化、素食文化、古商文化、艺术文化等；营造文化景观序列，以叙事性的文化景观表现手法进行景观营造。（如：正衣冠—朝觐之路—礼佛—禅修—养生）。建筑风貌营造——以保护与修缮原有寺庙建筑风格为基础，新建建筑以新中式风格与原有寺庙建筑相协调，控制新建建筑高度，突出原有寺庙建筑主体地位，形成统一的宗教文化氛围。

4) 六区—高新技术产业园区

整体风貌：以工业园为基础，强调工业园、沅江景观与周边村落相协调。

建筑及景观引导：建筑色彩宜明快多样，造型简洁，风格现代，建筑色彩采用中等明度、低饱和度的建筑色彩与城市建筑相协调，工业园区、沅江景观与周边村落景观相协调。

5) 六区—川山新区风貌区

整体风貌：与商贸服务相结合的现代新城。居住开发建设以组团或小区，为基本单元进行整体设计，形成多层公寓为主、小高层建筑为辅、绿地空间充足的宜人住区。依托水映洪江，结合密岩尖（山）—沅江（水），形成生态化、现代化的新城风貌区。

自然山水环境风貌控制：

层山——保护密岩尖山地景观的多样性和山地旅游体验的丰富性。严格防止空间形态上“山地过于园林化、人工化、城市化”。

理水——保护沅江自然水体的原始风貌和多样性，在环境影响允许范围内营造亲水游憩空间。

护林——保护原始自然植被群落生态系统完整性和生物多样性；适当养护与培育林相丰富的植物景观风貌。

新城景观与建筑风貌控制：

宜居——营造水映洪江新城多样的、生态的、乡土的人居环境，构建水系网络、绿色网络，防止新城过于现代化。

景路——提倡道路建设景观化、风景化，交通过程休闲化，环境影响最小化。

营建——充分尊重洪江古商城地域特色，新城建设风格应与古商城（窰子屋）建筑符号相呼应。可通过古商城窰子屋、商号会馆、街道码头群等主要符号元素进行衍生创新，注入一定现代建筑语言，体现融合创新。严格防止建筑风貌建设过于现代化，新城建设过于同质化。

6) 六区—田园乡村风貌区

建筑引导：建筑高度和密度适宜，限制超高层建筑破坏整体风貌。建筑形式与风格融合洪江窰子屋元素，彰显传统文化和地域特

色。沿街建筑的体量、色彩、材质、符号、细部协调统一。

景观引导：

营造生产性展示景观——在现有农田基础上，才用景观表现手法，重塑生产性田园生态景观，展示来源于生活和生产劳动，融入了生产劳动和劳动成果的农田景观，彰显乡土特色。

塑造乡土风情，打造美丽乡村特色村落环境——协调村落与周边环境的整体景观风貌；以建设美丽乡村为导向，通过合理布局村落空间结构，整治与改善村落环境，实现环境优美、干净整洁、土地集约的宜居村落；充分塑造彰显传统文化和地域特色的景观风貌。（如广场、标志性景观、生产性田园景观等）

7) 六区—特色竹海风貌区

建筑引导：

生态集约——就地取材，采用原生态材料（竹子、木材、石头等）营造建筑，生态集约，与原生态环境高度融合，氛围风格统一。

与自然高度融合——山林休闲度假建筑可采用集成建筑，木屋、竹屋等临建式建筑减少对自然原生态环境的破坏，与原生态环境高度融合，同时极具生活品质。

景观引导：

保护与修复水上竹海原生态景观原真性和完整性。

人工景观适当营造，提升环境品质。

针对山体环境——采用景观生态设计手法，以竹林为基调，在近岸区域以及游憩区域通过适当的植物景观配置，丰富山体景观色彩。但避免过于人工化、园林化。

针对滨水环境——通过精细化设计充分美化滨水景观环境，通

过自然生态驳岸处理，生态游步道设计，景观节点营造，突出景观环境生态性和特色性。

针对乡村环境——保护与修复极具特色的乡村风貌格局，建筑形态保留其特色文化内涵营造统一的建筑风格，乡村整体基调与大环境生态、自然为主。打造“生态其外、文化其中”的景观特色。

3.基于重要平台整合提升和标志节点塑造彰显风貌特征

1) 依托沅江建设以“商”为魂的景观带

整合沅江不同区段的景观资源特色，形成“一带双核六段”的风貌空间结构，提出分段控制指引策略。“鸬鹚竹海段”突出西门户景观与功能；“洪江古商城风貌段”重点保护古商城的独特景观，严格控制古商城周边建设；“川山新区段”形成“太极山水”的空间格局；“城市风貌段”整治老城景观环境，展现老城悠远、深厚的文化底蕴；“田园乡村段”打造创新型田园景观展示区；“高新技术产业园段”以工业园为基础，强调工业园与沅江景观的协调。

2) 强化标志性节点景观风貌的精细化管控引导

明确了多个标志性节点的风貌精细化管控引导策略，如洪江古商城通过对沿街及滨水重点区域、主要轴线等进行建设引导控制，明确建筑高度、体量和色彩控制要求。川山新区基于“创新”定位和创新空间塑造要求，对周边开放空间、轴线、界面、地标、节点提出风貌引导控制要求，明确分片控制、建筑高度、地块容积率等控制要求。

4.基于城乡有机更新和自然人文特色融合提升风貌品质

1) 低效工业及村庄分类有机更新模式和策略

对于物质形态老化、建筑风貌较差且不能满足发展需求的低效

工业区，以拆除重建、集聚发展为主；对于城市中心区及沅江巫水周边、功能置换紧迫的工业区，以拆除重建和功能更新并重；对于能够满足当前发展需求，但建筑外观与环境较差、配套设施滞后的工业区，以综合整治为主。对于建筑质量较好的城中村，通过综合整治完善配套设施、增加公共空间，植入地域文化，提升环境景观品质；对于布局分散、建筑破旧老化、居住环境较差的村庄，通过拆除重建提升配套设施水平和景观品质。

2) 依托水系网络等核心自然资源创造多元景观风貌

基于保障生态功能、完善景观风貌格局，严格控制主干水系两侧永久性绿地，锚固区域景观格局框架基底。基于改善环境品质，开展城市内河水环境综合整治，切实控制水污染，强化绿地系统一体建设，保障城市生态环境健康，提升风貌景观品质。基于塑造景观特色，依托城市滨水景观带建设和景观节点打造，形成连接城市各区域的重要景观廊道，营造水绿交融的特色景观。基于提升文化内涵，通过多样化水系景观打造，渗透地方特色历史文化。

第十三章 生态修复与国土综合整治

生态文明理念下，传统的土地整治与生态修复思路已不再满足新时期的要求，更高层次的国土综合整治与生态修复应运而生，国土综合整治与生态修复以整个区域空间为对象，是基于空间的综合整治，更加强调国土综合整治的理论基础以及整治目标、整治手段等的综合性和系统性，是国土整治的高级阶段，也是国土整治发展的必然趋势。

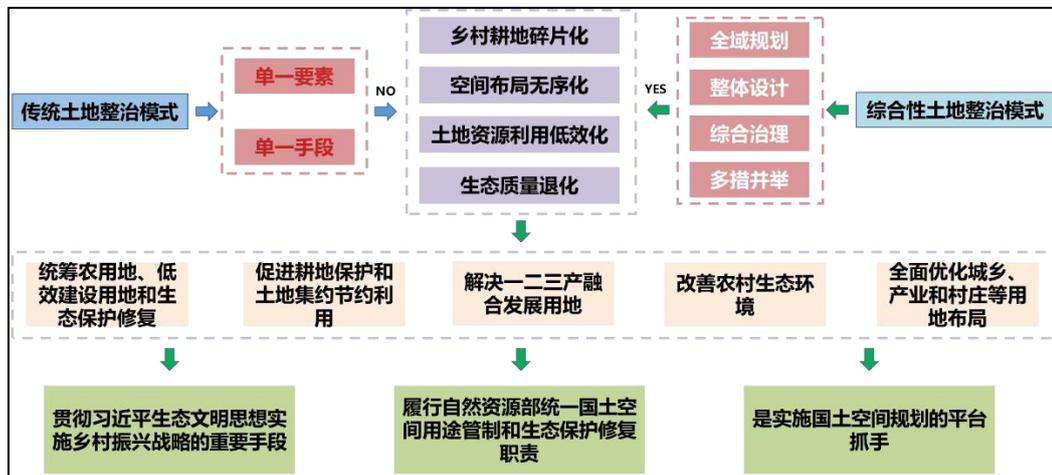


图 13-1 国土综合整治与生态修复必要性

第一节 生态修复

第 118 条 统筹山水林田湖草综合生态修复

按照山水林田湖草“整体保护、系统修复、综合治理”的原则，结合农村人居环境整治，加快推进自然生态系统修复。通过优化调整生态用地布局，保护和恢复生态功能，维护生物多样性，提高防御地质灾害的能力，保持自然生态景观，提升洪江区生态系统质量。

1. 退耕还林

将 25 度以上的不宜耕种陡坡地、非基本农田坡耕地、严重退

化的耕地，15-25度自然保留区和林业发展区内的非基本农田坡耕地以及严重污染地划入退耕还林实施的范围，洪江区退耕的坡耕地面积为29.74公顷。通过退耕还林扩大绿色发展的生态空间，提升森林覆盖率，推进洪江区长江中部绿色发展示范区的生态环境建设。

2. 水土流失

根据湖南省水土流失类型区的划分，洪江区属于以水力侵蚀为主类型区中的南方红壤区，水土流失类型主要是水力侵蚀，部分山区存在滑坡、崩塌、泥石流等重力侵蚀。水力侵蚀的表现形式主要是面蚀和沟蚀。

洪江区乡镇级水土流失重点治理区涉及茅头园村、楠木田村、优胜村、岩门村共4个村，涉及公溪河1个小流域。土地总面积共计20.77km²，水土流失面积9.72km²。水土流失面积占本区土地总面积的27.79%，占全区水土流失面积的23.34%。

表 13-1 洪江区水土流失乡镇级重点治理区范围及面积表

	村组名称	涉及小流域		土地面积 (km ²)	水土流失面 积 (km ²)
		名称	数量 (个)		
水土保持 分区	茅头园村	公溪河	1	9.11	2.66
	楠木田村			6.40	1.73
	优胜村			2.73	0.78
	岩门村			2.53	0.61
合计			1	20.77	5.77

表 13-2 洪江区水土流失乡镇级重点治理区基本情况表

省级区划	编号	名称	特征
湘西南天雷 山~雪峰山省 级水土流失重 点预防区	SY3	洪江区乡镇 级水土流失 重点治理区	所涉及的是全区水土流失较为严重的地区之一，区内坡耕地、园地、经济林地林下水土流失严重，水土流失以轻度、中度、强烈为主，水土流失类型以面蚀和沟蚀为主，使局部水土资源破坏严重，生态环境恶化，土地生产力下降，影响水质，水库、渠道淤塞，已经严重地影响当地群众的生产、生活，制约着区域经济社会的可持续发展。

规划期内，综合治理水土流失面积达到 **20.77** 平方公里。

3.地质灾害综合治理

根据地质灾害调查勘与评价结果，针对地震、滑坡等灾害针对地震、滑坡等灾害类型实施分治理。坚持主动防灾避险，加快推进地质害隐患类型实施分治理。

洪江区存在长寨 67、69、73、74 号竹胶板厂宿舍、塑料厂宿舍滑坡和桐油湾社区茅庵街看守所滑坡两处中型滑坡，前者较稳定，后者已治理，确保后期维护。另有 147 处滑坡、3 处崩塌、3 处泥石流地质灾害隐患点，都属于小型地质灾害隐患点，其中 28 处护坡、1 处崩塌、1 处泥石流已治理。

第 119 条 水环境综合治理与保护修复

从系统稳定（地表水面积—河湖连通—径流—地下水）和系统功能（自净—蓄水—景观—生物多样性）两方面提出水资源开发优化工程。

1.川山公园，城市发展智慧“心”，注入城市强劲水动力

洪江区川山村现状存在多个独立坑塘，位置较近（最大坑塘形似“心”形，占地约 10 亩），通过人工改造建立主体公园，作为

川山新区城市和乡村的过渡与缓冲区域，把城市生活的优点同乡村的美好环境和谐地结合起。将洪江区川山新区打造成为集吸水、蓄水、渗水、净水功能的生态型海绵城市。

2.新建水库、增强蓄水能力

补缺：洪江区现有水源地自来水厂一处，备用水源地未建设自来水厂。

平衡：针对桂花园乡南部，巫水以东区域未建设水库，蓄水能力薄弱村庄，开展项目评估，新增建设桂花园乡水库。

3.清洁小流域综合治理工程、农村河道综合整治工程

通过小型面上水利配套设施工程建设（沟渠、泵站、闸门），完善水利工程网三级架构（支—干—网系统），优化不同类型河湖水系连通性，以中心城区为主，减少破碎化支流空间散状分布，达到“入干流，进水网”。

乡镇组团结合，相邻乡镇可以通过维系、重塑或新建河流连接通道，探索一条维持小流域水文循环、物质循环和能量循环的生态体系。

第 120 条 森林山体生态保护修复

重点开展自然保护地和林业发展区的森林山体生态保护修复工作，提升公益林质量；适当控制经济林种植面积，补种本地阔叶树种，更新和改造梨、柑桔、油茶、板栗、竹林林分，防治林业病虫害。依托省县主干道路、山体修复、江河岸林等绿化工程建设，构建区域生态绿廊绿网。强化嵩云山、密岩尖、天柱峰等重点森林山体的修复和绿化，推进毁损山体的生态修复，通过植被恢复，增强碳汇和生物多样性功能。通过提升沅江沿岸和巫水河等重要支流

汇水区山体植被的生态保育和修复，改善河岸护坡森林质量，提升森林生态系统的稳定性和服务功能。加强饮用水源地周边绿化。支持利用工矿废弃地、污染土地和其他不适宜耕作土地造林。重点实施中心城区城市造林工程、川山新区沿江造林工程、堆边村、桂花园村、楠木田村生态公益林专项整治项目、茅头园村生态公益林专项清查项目、洪江区东南部天然林修复工程、铁溪村天然林修复工程、嵩云山国家森林公园整合优化工程、川山村、滩头村林地水源涵养能力提升工程、环中心城区林相彩华工程等项目。

第 121 条 矿山生态修复

结合洪江区矿山地质环境及矿区损毁土地实际情况，以砖瓦用页岩矿山治理为重点，开展矿山生态修复工作，实施矿山地质环境恢复治理工程。优先治理城镇集中建设区内的废弃矿山，采用工程和生物措施，进行土地整治。对横岩乡鸬鹚村等已关闭的矿山采取整体保护、植被恢复等系统修复、综合治理。明确洪江区带子街 57 号地质环境治理恢复区 1 个重点治理区，桂花园乡楠木田村长寨组、桂花园乡优胜村林家沙 19 号、桂花园乡优胜村大塘口组 3 个治理规划区，对露采场地进行固坡、平整覆土，植树种草绿化及部分土地复垦。到 2035 年，基本完成历史遗留矿山地质环境问题治理，新增矿山环境恢复治理面积达到 10.3 公顷。

滨水矿山游憩项目

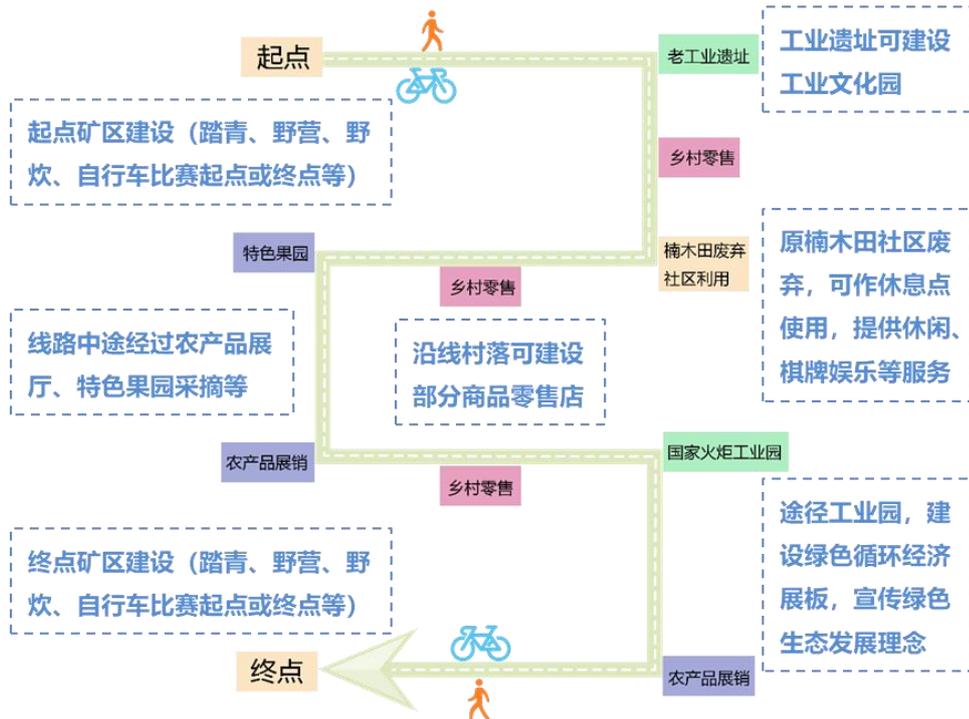


图 13-2 桂花园乡优胜村、楠木田村工矿整治结构图

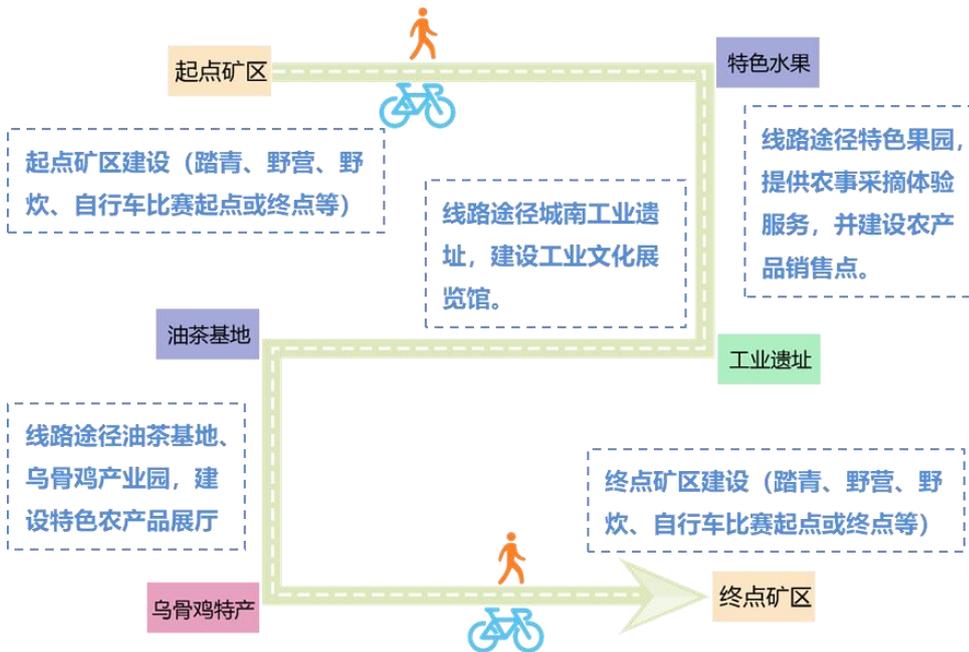


图 13-3 工矿整治路线意向图

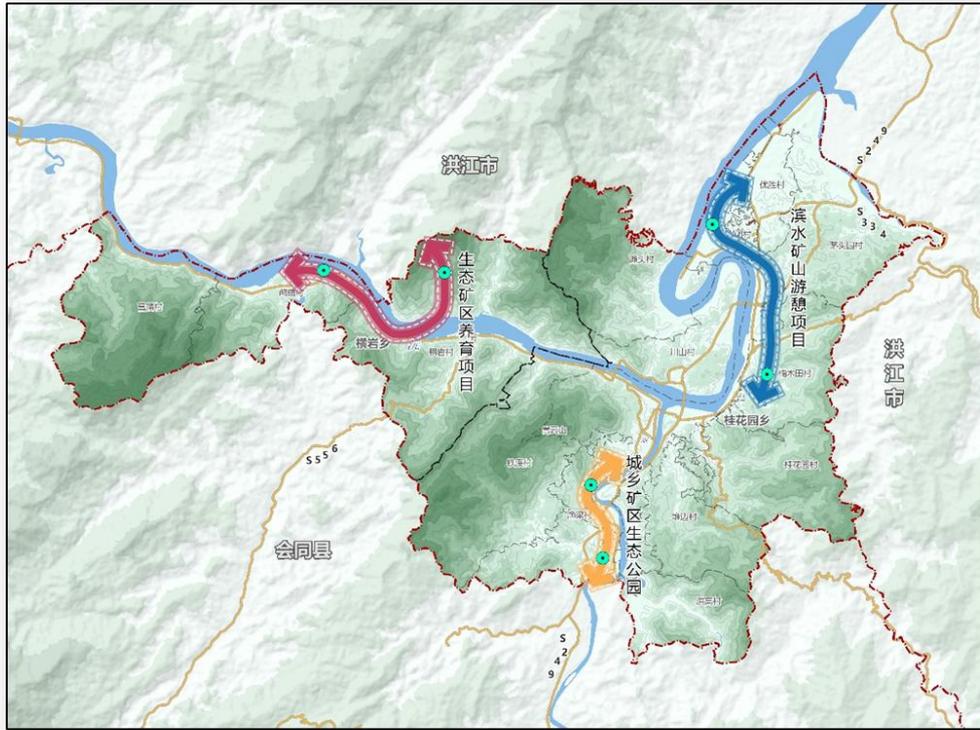


图 13-4 城乡矿区生态公园图

横岩乡工矿用地（生态矿区养育项目）修复，主要以水土保持为主，保护生物多样性。边坡防护考虑对整个植被进行逐步恢复，以林草植物为主进行生态模式配置，有利于固土护坡、防治水土流失，改善边坡景观和护坡效果，以求打造矿山生态养育区。

第 122 条 土壤污染治理与修复

按照“谁污染谁治理，先修复后开发”的原则，开展土壤污染治理修复工作，打造长江经济带土壤污染防治试点示范区。深入开展地力培肥及退化耕地治理，减少使用农药化肥，提高秸秆、粪污、地膜等农业废弃物循环利用水平，降低农业种植带来的土壤污染风险。推动工业固体废弃物由无害化向资源化利用转变，积极建设临港危废资源利用处置中心。重点监测工业园区重点污染源，及时开展固体废物堆存场所环境综合整治措施，消除土壤环境污染隐患。重点推进洪江区工业园废渣堆置场土壤污染治理修复重点工程、洪

江区 3614 厂地块土壤污染治理修复项目重点工程。规划期内，全区土壤污染修复整治率达到 100%。

第二节 国土综合整治

第 123 条 国土综合整治目标

开展全域国土综合整治，通过农用地整理、工矿废弃地整治、农村建设用地整治和布局优化调整、城镇低效用地再开发，盘活农村土地资源和存量建设用地。农村建设用地整理后，节余指标中预留部分用地指标，用于村庄产业项目点状落地，其余指标用于城乡增减挂钩指标向城镇转移。城镇低效用地整治，提升土地集约节约利用水平，缓解产业用地供需矛盾，满足发展需要。

第 124 条 农用地整治

从用地梳理（用地复垦、后备资源、永农调优）和耕地提升（高标准农田、旱改水、标农补划）两个方面出发，构建三大计划农业空间梳理计划、耕地质量提升计划、整理和开发宜耕后备资源计划，提出农村土地综合整治工程，促进农村土地节约集约化利用、贯彻落实耕地保护工作、提升耕地质量等别。

1. 农业空间梳理计划

洪江区内耕地流出总面积为 78.17 公顷，其中需退耕的坡耕地 29.74 公顷；细化调查的不稳定耕地 17.21 公顷；城镇开发边界集中建设区占用耕地 39.23 公顷，其中 17.36 公顷已实施占补平衡；重点项目建设项目占用耕地 14.23 公顷，其中有 2.6 公顷已实施占补平衡。洪江区内耕地流入总面积为 44.95 公顷，其中耕地后备资源可补充耕地 16.57 公顷，其中增减挂钩可补充耕地 10.35 公顷，其中洪江区桂花园乡茅头园村土地开发项目，规模 26.62 公顷，新增

耕地面积 **18.03** 公顷。通过耕地保护利用规划，确定可长期稳定利用耕地 **892.99** 公顷。

表 12-3 耕地流入流出类型、面积统计表

		类别	面积（公顷）
耕地 保护 利用 规划	流出情况	耕地流出(去重)	78.17
		城镇开发边界占用流出	21.86
		重点建设项目占用流出	11.61
		农业内部建设占用流出	0.00
		不宜或难以稳定利用耕地流出	46.74
	流入情况	耕地流入	44.95
可长期稳定利用耕地			892.99

2. 耕地质量提升计划

1) 旱地改水田工程

将情况适宜的旱地改为水田，水田占现状耕地面积 **80.40%**，仍有一定旱改水潜力，通过耕地后备资源整理可得洪江区可旱改水土地 **3.31** 公顷。

结合水资源开发优化工程中具体农村河道综合整治工程建设，完善水利工程网三级架构，通过小型面上水利配套设施工程建设（沟渠、泵站、闸门）实现灌溉设施配套。

2) 高标准农田建设工程

包括土地平整工程、排水灌溉工程、培肥地力工程等，洪江区现状土地整理项目已报备区域 **1000.21** 公顷。通过对洪江区全域已做过土地整理工作的土地进行分析，渔梁村现状耕地可进行高标准农田建设（也可通过农村河道综合整治工程组合建设）。

3) 整理和开发宜耕后备资源计划

对宜耕后备资源进行农田开发建设，进行土地平整、增施有机肥、铺设田间作业道路、新增灌溉排水设施等工程，有效增加耕地面积，提升耕地质量。洪江区三调现状耕地面积 13946.94 亩，即可恢复和工程恢复 4851.51 亩，按照土地开发潜力坡度平整、水源适宜、集中连片、高滩造地摸排要求，可纳入宜耕后备资源 298.2 亩。

第 125 条 建设用地整理

1. 农村建设用地综合整治

综合运用城乡建设用地增减挂钩、乡村振兴等相关政策，对农村集体建设用地进行综合整治，分阶段落实乡村居民点整治工程。加强农村宅基地管理，逐步解决宅基地布局散乱和超标准用地问题，引导农村闲置宅基地合理流转，提高农村建设用地利用效率。盘活存量建设用地，集约精准保障新农村基础设施、公共服务设施建设和产业融合发展用地。对空心村、缩并的自然村、不用于城市建设的搬迁宅基地，与农用地整治相结合，进行整理复垦，节约的指标用于城镇建设。

1) 新增工业园区农村建设区搬迁安置

工业园区边界向外直线辐射 500m 范围内不适合保留乡村住宅集中建设区，通过缓冲区分析对处在该范围内的村庄住宅进行搬迁安置，安置地点位于茅头园村集中建设区东南部。

2) 茅头园村、楠木田村、桂花园村深山区散落住户搬迁安置

根据实地现状、居民意愿以及乡村领导干部意见，确定三村需要拆迁安置的住宅区域，分别安置于各村行政区界内，安置位置未侵占永久基本农田和生态保护红线。

3) 乡村振兴项目规划用地

根据洪江区十四五发展规划重点项目库和村庄调研对接乡村振兴项目库确定乡村振兴产业用地规模，通过占补平衡原则规划布局项目落地，占地区域未侵占永久基本农田和生态保护红线。

2. 城镇建设用地整治

整治工矿废弃地，有效盘活存量闲置和低效用地，增加建设用地有效供给。通过对工矿废弃地场地平整、污染治理、复垦绿化、林木种植等措施，恢复其生态功能，置换建设用地指标，用于新增建设用地。

第三节 城镇低效用地再开发

以节约集约用地为原则，实施城乡建设用地存量更新，明确重点区域、重点工程及项目，盘活城乡闲散土地、低效城镇工业用地、老旧小区和城中村等存量低效用地。

第 126 条 开发存量、减少增量

1. 存量发展为城市需求

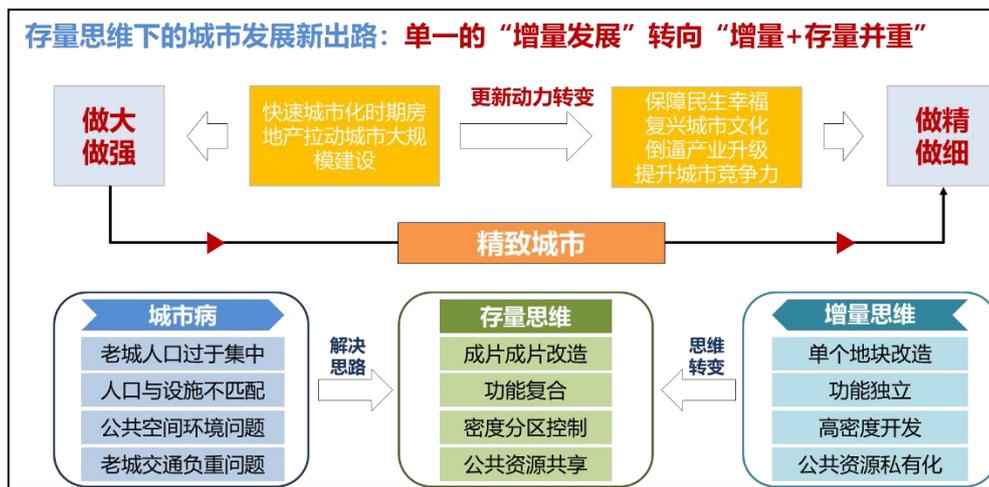


图 13-5 城市发展存量用地

2. 存量发展为地方诉求

企业诉求：整改低效、闲置用地，鼓励搬迁至工业园区。现状城区范围内工矿用地 **118.81** 公顷，利用效率低，与周围城市风貌不

协调，部分企业已退出，属工矿废弃地。

街道诉求：改善社区居住环境，解决老旧社区长远发展问题。城南四街区新街街道，嵩云山下存在一处城镇用地，部分用地现状未利用，暂作耕地使用，可开发利用建设新民居社区

市民诉求：优化城市建成环境，提升公共服务设施配套水平。城南带子街北部老陶瓷厂旧址，占地广，现状厂房破旧废弃，周围现状为集中居住区域，影响人居生活环境。



图 13-6 可再开发存量建设用地

2. 存量工业用地发展现状

1. 重要性

工业用地作为产业发展的空间载体，是推动城市工业化与城镇化率提升的重要驱动力量，对洪江区经济发展有着至关重要的作用。

2. 由来与危害

在带动地区经济发展和经济增长目标的驱动下，各地方政府对于工业用地的供应几乎是“有求必应”，导致了我国存量工业用地存在投资强度低、开发强度低、圈地现象严重、土地闲置和低效利用等问题。

3. 占比分析

对比我国与国外城市工业用地城市面积的比例，可以看出我国

城市内部的工业用地占比情况较之国际水平来说占比过高，占地面积畸高，相比之下工业用地单位产出却相对较低，说明我国工业用地经营粗放，工业用地集约高效利用是提高我国土地利用率的关键。

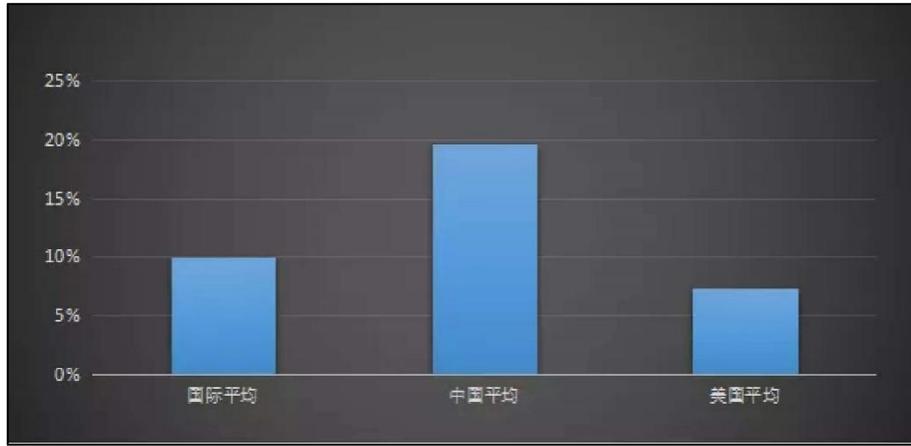


图 13-7 工业用地占比的国内外比较

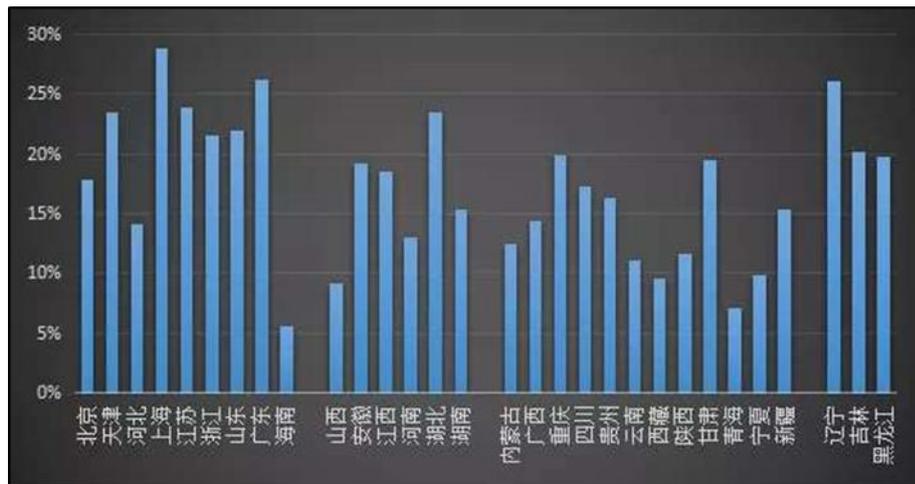


图 13-8 中国地区工业用地占比

4. 洪江区老城区工业用地现状

工业园区以中心城区工矿用地占比 40.75% 的比例，提供了全区 83.19% 的工业税收，用地效率是城区其他工矿用地的 6 倍。

洪江区中心城区建设用地总面积 459.21 公顷，现状工矿用地总面积 118.81 公顷，占比 25.87%，除工业园区用地外 70.39 公顷，占比 15.33%。工业园区工业税收 1.88 亿元，洪江区工业税收 2.26 亿元。

中国平均工业用地占比 20%，湖南平均 15%，国际平均 10%，

美国平均不到 8%，洪江区工业用地占比 25.87%。

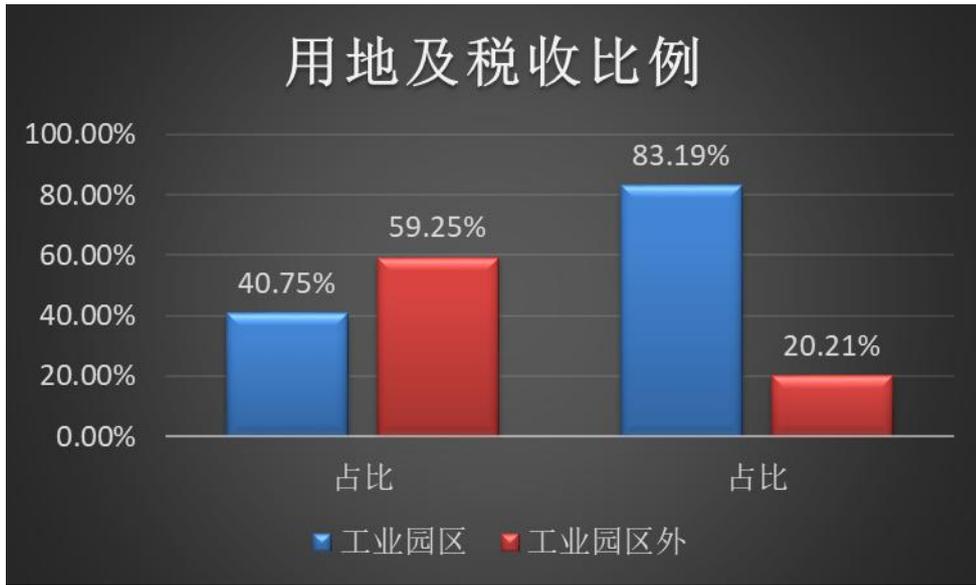


图 13-9 用地及税收比例图

5 闲置土地

中心城区部分社区住房建设，因无序发展，挤压用地空间，形成畸形地块，无法有效利用，现状城市风貌较差，部分用地效率比较低。

第 127 条 城市更新

1. 城市更新片区

划分建成区、拓展区两类城市更新片区，实施城市更新行动，推动解决洪江区发展中的突出问题和短板，促进城市发展提质增效。

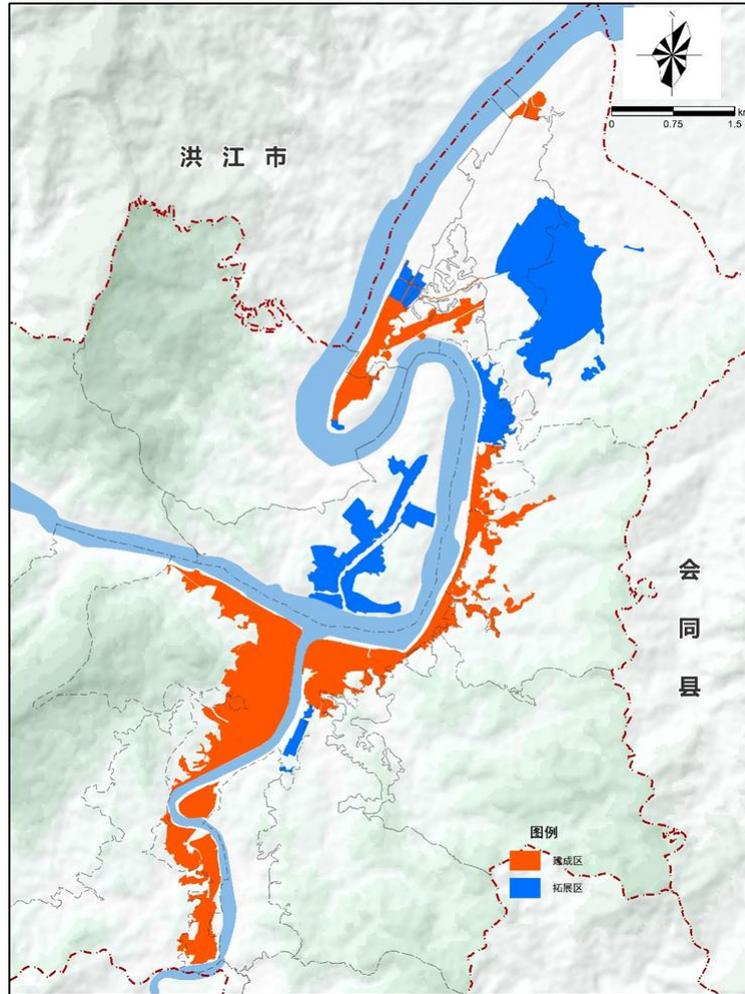


图 13-10 洪江区城市建成区、拓展区分布图

划分城市建成区，全面实施城市更新行动，重点从城市风貌、功能完善、居住区建设、老旧小区改造、新型基础设施等方面着力。



图 13-11 城市建成区

划分城市拓展区，统筹城中村改造，重点从宏观趋势、整体规

划、设施体系等方面着力，避免出现项目驱动下的碎片化发展问题。



图 13-12 城市拓展区

2. 城市更新类型

洪江区城市更新类型可分为三种类型。整治型，不改变建筑主体结构和使用功能，改善消防设施、基础设施、沿街立面等；一般不增加建筑面积。调整型，不改变土地使用权的权利主题和使用期限，保留建筑物原主体结构；改变部分或全部建筑物使用功能。重构型，可能改变土地使用权的权利主体、可能变更部分土地性质，严格按照城市更新单元规划、城市更新年度计划的规定实施。

3. 城市更新实施路径

洪江区城市更新以保护更新为主，以存量改造为核心实施路径分为老旧小区改造、危旧楼房改建、老旧厂房改造、老旧楼宇更新、核心区独立住宅更新五大部分。

老旧小区改造—根据居民意愿可利用小区现状房屋和公共空间补充便民商业、养老服务等公共服务设施；也可利用空地、拆违腾退用地等增加停车位，或设置机械式停车设施等便民设施。

危旧楼房改建—对房屋行政主管部门认定的危旧楼房，允许通过翻建、改建或适当扩建方式进行改造，具备条件的可适当增加建

筑规模，实施成套化改造或增加便民服务设施等。

老旧厂房改造—鼓励利用老旧厂房发展新型基础设施、现代服务业等国家和本市支持的产业业态；鼓励利用老旧厂房补充公共服务设施；鼓励老工业厂区通过更新改造或用地置换的方式实施规划，增加道路、绿地、广场、应急避难场所等设施。

老旧楼宇更新—不改变规划使用性质、不增加现状建筑面积，对现状合法建筑进行内外部装修、改造；不改变既有建筑结构，仅改变建筑使用功能；进行局部翻建、改建；改建租赁型职工集体宿舍。

核心区独立住宅更新—应在符合有关规定及历史街区风貌保护要求和相关技术、标准的前提下，进行申请式退租、换租及保护性修缮和恢复性修建，保护传统风貌，改善居住条件。

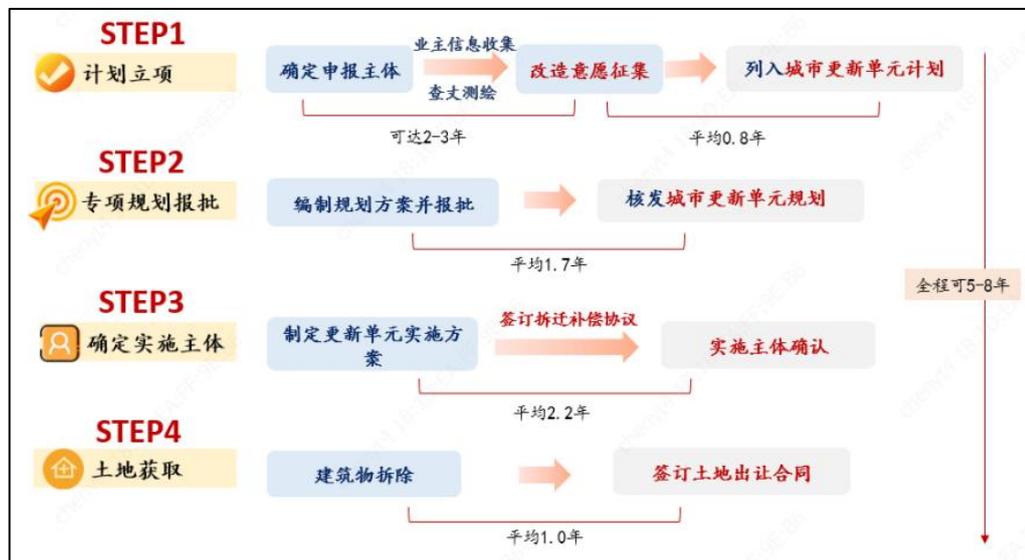


图 13-13 城市更新项目流程图

4.更新原则

规划引领，试点先行—贯彻落实怀化市国土空间总体规划、控制性详细规划和分区规划，做到严控总量、分区统筹、增减平衡。按照城市空间布局 and 不同圈层功能定位、资源禀赋，注重分区引导、

分类制定政策。坚持自下而上的更新需求与自上而下的规划引导要求相结合，加大政策机制改革力度，试点先行、以点带面、项目化推进，探索城市更新的新模式、新路径、新机制，有序开展城市更新行动。

推动发展，改善民生—推动集约型内涵式发展，促进资本、土地等要素优化配置，培育发展新动能，激发城市活力，提升城市品质。紧扣“七有”要求、“五性”需求，完善城市功能、补齐公共服务和基础设施短板、提升人居环境质量，保障和改善民生。

政府引导，市场运作—充分发挥政府统筹引导作用，建立以区为主、市区联动的城市更新行动工作机制，研究制定支持政策，强化统筹推进力度。充分激发市场活力，调动不动产产权人、市场主体和社会力量等各方积极性，多种方式引入社会资本。更新改造空间以持有经营为主，探索形成多渠道投资模式。

多元参与，共治共享—坚持党建引领，充分发挥“吹哨报到”、接诉即办的制度作用，鼓励居民、各类业主在城市更新中发挥主体责任作用，加强公众参与，建立多元平等协商共治机制，探索将城市更新纳入基层治理的有效方式，不断提高精治共治法治水平。

第十四章 规划实施保障

第一节 建立健全洪江区国土空间规划体系

第 128 条 国土空间规划体系

构建“区-乡”两级和“总体规划、详细规划、专项规划”三类的国土空间规划体系，统一基数底数和用地分类，统一规划基期和规划期限，统一规划目标和核心指标。

1.总体规划

洪江区国土空间总体规划由洪江区管委会组织编制，编制深度参照湖南省县级国土空间总体规划编制指南相关要求执行。

横岩乡、桂花园乡编制乡国土空间规划，着重体现国土空间规划方案落地，以及永久基本农田保护等指标分解落实。

2.详细规划

城镇开发边界内编制控制性详细规划，是指导城市建设的法定依据，根据《城市规划编制办法》、《城市规划编制办法实施细则》相关要求开展编制工作。城镇开发边界外编制实用性村庄规划。

3.专项规划

专项规划由洪江区管委会会同洪江区相关行政主管部门联合编制。重点推进生态修复、综合防灾、总体城市设计、总体乡村风貌设计、耕地保护等领域的专项规划，加强与中心城区专项规划的衔接。

第二节 构建实施监督系统

强化规划实施监督，构建“预警监测-实施评估-督查问责”的规划实施监督体系，建立“一年一体检、五年一评估”常态化机制。整合城市数据资源，以城市综合数据库为基础，推进建设与实体城市同步的三维数字城市现状模型以及三维数字城市规划模型，关联城市多元数据，搭建数字城市平台，开展数字城市规划研究，接入怀化市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对国土空间保护开发行为进行动态监测，动态化开展洪江区体检评估，及时反馈预警，完善年度实施计划。

第三节 完善土地利用空间管控和治理相关政策

围绕“总量锁定、增量递减、存量优化、质量提高”的总体目标，深化完善土地要素配置、存量低效用地盘活、城市用地混合开发利用、农村土地制度改革、水资源保护利用、林地资源保护利用等政策。改革建设开发模式，建立城乡统一的建设用地市场，创新集体建设用地节约集约和转型升级利用机制。

第四节 建立健全规划实施监督问责制度

加强对规划实施的督导和考核，将考核结果作为部门及领导干部绩效考核的重要依据。健全监督问责机制，对违反规划和落实规划不力、造成严重损失或者重大影响的，一经发现，坚决严肃查处，依法依规追究责任。国土空间规划经法定程序批准后，及时向社会公布，

接受社会监督。对已经批准的规划强制性内容进行修改的，应当采取多种形式就规划修改内容充分征求公众意见，并依照法定程序报原审批机关批准。