

# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划 (2021—2035年)

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  
2022年12月



怀化市洪江区桂花园乡国土空间  
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  
二〇二二年十二月

## 目 录

第一章 总则.....	1
第二章 基础评估分析.....	3
第三章 发展定位及目标.....	8
第四章 国土空间格局.....	11
第五章 规划分区与用途管制.....	17
第六章 国土空间保护.....	19
第七章 国土空间开发.....	23
第八章 国土综合整治.....	36
第九章 开发边界内规划.....	1

# 第一章 总则

## 1.规划目的

(一) 努力实现“城镇现代化、城乡一体化”，促进“三生”空间融合发展，建设空间布局合理、生态环境优美、社会经济繁荣的现代化新型乡村空间格局。

(二) 协调城镇发展与区域基础设施布局的关系，尤其确保区域内外部交通的通畅、便捷，加强土地资源的空间管制。

(三) 紧密结合洪江区发展，做好规划布局引导，使桂花园乡和县区近、远期发展相互协调。

(四) 坚持可持续发展理念，以“乡村振兴”为契机，做好乡村融合发展和协调管制。

## 2.规划原则

(1) 区域统筹性原则

(2) 可持续发展原则

(3) 弹性原则

(4) 经营城镇原则

(5) 生态性原则

(6) 突出特色原则

## 3.规划期限

本规划规划期限为 2021—2035 年。

其中近期规划期限为 2021—2025 年；远期为 2026—2035 年。

## 4.规划范围

本次规划范围，即桂花园乡行政辖区，乡政府驻地于洪江区南岳路 78 号，总区域面积 69.80 平方公里。

## 第二章 基础评估分析

### 1.现状评估

(1) 《洪江区资源环境承载能力和国土空间适宜性评价》  
(2021——2035 年)

#### 1) 洪江区资源环境承载能力评价

生态保护等级评价：桂花园乡生态保护等级较高区域为铁溪村、滩头村西部、洪高村、桂花园村东部、楠木田村东部、川山村部分零散地块，其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。岩门村、优胜村、茅头园村、滩头村东部、渔梁村、堆边村、桂花园村西部、楠木田村西部属于二、三生态保护等级交杂区域。

农业功能指向的承载等级评价：根据评价结果显示，桂花园乡农业功能指向的承载等级较高的区域主要分布在茅头园村、优胜村、岩门村，其余村庄内部有零散分布，这些区域地势平坦、生态保护等级较低。

建设功能指向的承载等级评价：根据评价结果显示，桂花园乡建设功能的承载等级较高的区域主要分布在川山村、岩门村、优胜村和茅头园村，其余村庄分布零散，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。

#### 2) 洪江区国土空间开发适宜性评价

生态保护重要性等级：根据评价结果，桂花园乡生态保护极重要

的区域占全乡总面积比重一般，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。

农业开发适宜性评价：根据评价结果显示，桂花园乡农业开发适宜性较高的区域主要分布在川山村、岩门村、优胜村和茅头园村，其余村庄分布零散，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。

建设开发适宜性评价：根据评价结果显示，桂花园乡的建设开发适宜性区域约占全乡总面积的一半，一般适宜区域，主要集中在桂花园乡沿沅江两岸低海拔地区，适宜区域主要为原城镇建设用地区域。

(2) 《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》（2016年调整完善方案）

#### 1) 土地利用规划目标调整情况

耕地与永久基本农田保护目标，到2020年，全乡耕地保有量不低于685.00公顷，永久基本农田保护面积不低于512.78公顷。

##### A. 建设用地规模控制目标

建设用地总规模：到2020年控制在618.60公顷以内；

城乡建设用地规模：到2020年控制在484.31公顷以内；

城镇工矿用地规模：到2020年控制在298.31公顷以内；

新增建设用地：到2020年控制在360.98公顷以内；

农用地转用规模：到2020年控制在313.60公顷以内；

建设占用耕地规模：到2020年控制在52.36公顷以内。

##### B. 土地利用结构调整

根据社会经济发展对土地利用的需求，优先安排农用地，合理规划建设用地，适度开发未利用地，调整三大类土地利用结构：

2006—2020年，农用地总量减少297.72公顷。到2020年，农用地总面积为5015.00公顷，占土地总面积的82.73%，比2005年下降4.91%。

2006—2020年，建设用地总规模净增加350.57公顷。到2020年，建设用地总规模为618.60公顷，占土地总面积的10.20%，比2005年上升5.78%。

2006—2020年，其他土地总面积减少52.85公顷。到2020年，其他土地总面积为428.75公顷，占土地总面积的7.07%，比2005年下降0.87%。

### C. 存在问题

《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》是桂花园乡在当时严峻的土地利用情势下做出的统筹宏观区域土地利用的战略举措，并在随后的实施中对保护耕地、缓和用地矛盾、统筹区域发展方面起到了关键的作用。但随着桂花园乡独特资源优势的逐渐显现和社会经济的全面发展，原有的规划在应对瞬息万变的宏观形式时逐渐暴露了自身的弱点。

#### （3）《怀化市洪江区城市总体规划（2012-2030）》

规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，区域空间结构概况为“一心两轴”规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，区域空间结构概况为“一心两轴”规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，区域空间结构概况为“一心两轴”规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园

村，区域空间结构概况为“一心两轴、一城两镇”。

“一心两轴”：即以中城区为核及沅水和巫条沿江发展。

“一城两镇”：即区内除中心外“一城两镇”：即区内除中心外“一城两镇”：即区内除中心外还，城区建设用地还包括横岩乡及桂花园两个集镇。城区建设用地南北向组团式拓展。

规划桂花园乡集镇人口 2000 人。

规划将区内桂花园乡的茅头园、均冲、桂花园、堆边、洪高村规划为中心村。规划将桂花园乡的优胜、楠木田、渔梁、铁溪、滩头、川山、桃李园村规划为改居型。

## 2.风险评估

### (1) 发展现状分析

桂花园乡发展现状为八分山水一分田，一分城乡融田园，乡政府驻地位于桂花园村，整个桂花园乡各村庄现状分布为环绕城区式分布，整体地形为丘陵地区。村庄集中建设区多集中在城乡主干道两旁，仍有部分村庄居民零散分布于山地丘陵之中，农业农事生产多为沟谷耕地与依山梯田，难以开垦稳定耕作耕地的山体多为自然林木、竹木生长区域，部分种植特色水果、特色油茶等经济树种。

表2-1 桂花园乡现状乡镇国土空间结构表

单位:公顷、%

地类	2020年(基期年)	
	面积	占比
国土总面积	6980.17	100.00%
耕地	639.35	9.16%
园地	629.45	9.02%
林地	4666.47	66.85%
草地	6.15	0.09%
湿地	5.44	0.08%
农业设施建设用地	85.98	1.23%

城乡建设用地	城镇用地	99.45	1.42%
	村庄用地	228.81	3.28%
	合计	328.26	4.70%
区域基础设施用地		54.42	0.78%
其他建设用地		34.05	0.49%
陆地水域		508.07	7.28%
其他土地		22.52	0.32%

## (2) 发展趋势分析

近十年来，桂花园乡人口整体呈负增长态势，分布范围由散落而居逐渐向集中式居住聚集，村庄建筑物由老式木质结构，向现代砖混结构过度，城镇化进程逐渐加快，各种基础设施、公共服务设施一一配套齐全。但仍有部分居民由于耕作不方便、生活不习惯等问题选择居住在山村旧址。

## (3) 风险与挑战

居住于山地丘陵地区的居民，日常生活难免会对周围生态环境造成影响，产生的生活垃圾无法有效运输，也难以满足基础设施、公共服务设施的配套建设。

洪江多雨雾，恶劣的气候对独户居民的生活影响更加巨大，崎岖的山路使居民的出行更加困难、危险；难以稳定保持的水电供应使居民的生活质量难以保证。

## 第三章 发展定位及目标

### 1.发展定位

从市场角度和需求角度，分析区域对于桂花园乡的要求，明晰桂花园乡需承担的区域角色。将桂花园乡最终打造为：生态环境优美、人居环境整洁、旅游资源及农业农事体验丰富、兼具自然与人文、传统与现代和谐发展的“怀化市现代农业示范点”、“湘西地区“农业+”服务型旅游中心点”、“湖南省乡村振兴示范乡镇”。

依托自然山水、传统文化等地域资源，重点发展集“休闲度假、康养养生、生态观光、农事体验”等为一体的“水上康养休闲度假区”，成为洪江区发展全域旅游目的地城市的重要组成部分、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要目的地。

### 2.发展目标

#### （1）总体发展目标

坚持党的十九大“乡村振兴”战略，以“五位一体”为宗旨，统筹乡村产业、人口、资源、用地空间和社会事业发展、设施配置、生态建设等，构建高效能、高品质、低碳生态化的乡村建设发展模式，形成区域联动、乡村联动、产业联动、和谐融合、共享现代文明和民生福祉的新型乡村一体化发展格局，使桂花园乡发展成为洪江区具有代表性的三产融合发展示范区。

#### （2）分类发展目标

- 1) 社会经济目标：乡、村经济同步增长，共同繁荣
- 2) 社会发展目标：乡、村社会均衡发展，共同进步
- 3) 空间目标：乡、村空间合理布局，层次分明

4) 设施目标：乡、村设施统筹建设，有序衔接

5) 生态目标：生态建设重点突破，同营共享

### 3.发展战略

(1) 产业引领战略—三产联动，借势转型

(2) 区域协调战略—立足区域，协调发展

(3) 生态优先战略—控制“三生”空间

(4) 交通引导战略—以交通引导周边发展

(5) 空间导控战略——导控“三生”空间格局

(6) 文化提升战略——传承与创新，注入灵魂

### 4.规划指标

指标类型	指标名称	单位	2020年 (基期年)	2025年 (近期年)	2035年 (目标年)	指标属性
社会发展	户籍人口规模	万人	1.50	1.53	1.60	预期性
	常住人口规模	万人	1.04	1.07	1.12	预期性
底线管控	生态保护红线面积	公顷	1462.69	/	1462.69	约束性
	永久基本农田保护面积	公顷	491.30	/	491.30	约束性
	耕地保有量	公顷	609.73	/	595.38	约束性
	用水总量	万立方米	/	/	/	约束性
	城镇建设用地规模	公顷	99.45	/	370.91	约束性
	村庄建设用地规模	公顷	228.81	/	188.75	约束性
	林地保有量	公顷	4666.47	/	4462.66	约束性
	草地面积	公顷	6.15	/	4.14	预期性
	湿地面积	公顷	5.44	/	4.79	预期性
结构效率	乡镇国土开发强度	%	/	/	/	预期性
	人均城镇建设用地	平方米	66.30	/	231.82	预期性
	人均村庄建设用地	平方米	152.54	/	117.97	预期性
	千人医疗卫生机构床位数	张	1.91	/	2.00	预期性

生活品质	千人养老机构床位数	张	/	/	/	预期性
	城镇集中建设区人均公园绿地面积	平方米	/	/	3.28	预期性
	生活垃圾无害化处理率	%	/	/	/	预期性
	村组等级公路通达率	%	/	/	/	预期性
	农村卫生厕所普及率	%	/	/	/	预期性
	村卫生室数量	个	12	/	12	预期性
整治修复	农用地整理面积	公顷	/	/	90.91	预期性
	建设用地整理面积	公顷	/	/	375.72	预期性
	新增生态修复面积	公顷	/	/	429.30	预期性

## 第四章 国土空间格局

### 1.总体格局

以桂花园乡地形地貌基本特征为基础，与洪江区建设发展相协调，合理布局生态、生产、生活，形成“一带、两轴、三产、多协同”的布局结构。

一带：沅江生态发展带，作为桂花园乡主要的河流水系，着重打造沿江风貌，推动桂花园乡旅游产业建设发展；

两轴：以沅江为界，形成桂花园乡沿川山村交通发展轴，桂花园乡沿堆边、桂花园、楠木田村交通发展轴，以楠竹加工、乡村旅游等产业发展运输作为桂花园乡未来的主要经济动脉。

三产：以高标准农田为基础，统合种植业、林果业、畜牧业资源发展第一产业；发展工业园区，统筹乡域小型工业，引导发展方向；建立茅头园综合服务中心，统合星空庄园、太极地质公园、休闲公路自行车赛等桂花园乡旅游资源，并连接桂花园乡竹海、城区古商城形成旅游环线，发展第三产业。

多协同：桂花园乡农业、工业、旅游服务业三产协同发展，以产业发展为依托，以生态保护为前提，统筹人与自然的和谐共荣，打造集生态康养、休闲度假、综合服务、旅游观光为一体的美丽乡村。

### 2.落实三条控制线

“三区三线”：是根据建设空间、农业空间、生态空间三种类型的空间，分别对应划定的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线。

#### (1) 生态保护红线

确定桂花园乡生态保护红线总面积为 1462.69 公顷，规划期末生态保护红线面积无变化。

要求桂花园乡以生态环境保护为主，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，统筹处理好生态环境保护和幸福家园建设管理的关系。

### （2）永久基本农田保护红线

永久基本农田保护任务为 491.30 公顷。

### （3）城镇开发边界

洪江区城镇开发边界划定涉及桂花园乡川山村、优胜村、茅头园村、楠木田村、桂花园村，总面积 368.98 公顷。

## 3.产业发展布局

按照发展定位以及自身资源优势，结合上位规划的要求，提出乡镇产业布局规划策略，发展乡镇特色产业，增强产业竞争优势。依托乡村特有自然山水、景观风貌、历史文化等资源，合理规划特色农业全产业链、新产业新业态用地布局。充分保障乡村工业、农产品加工流通、民间手工艺、观光农业、乡村休闲旅游、乡村新型服务等产业发展用地需求，鼓励复合用地规划安排。

未来桂花园乡明确产业定位、文化内涵、旅游功能，按照创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，着眼于现有资源、产业基础和开发潜力，充分考虑区域分工和联系，突出区域特色，规划乡域产业形成“一带、二轴、四区、多点”的产业发展格局。

“一带”——沅江生态文化带，作为辖区内主要的水系景观，挖掘开发潜在的旅游资源、历史文化资源，结合横岩乡目前正在开展的亲水设施、乡村振兴项目建设，重点打造沅江生态文化带。

“二轴”——以两条交通主干道串联产业发展轴

“五区”——即在全乡范围内，形成四大经济片区

桂花园综合服务区：以乡镇府所在地的桂花园村作为综合旅游服务中心，打造集接待、住宿、餐饮、娱乐、购物为一体的综合服务区，同时建设桂花园商贸市场，以手工艺品、药材、水果、农产品加工等特色产品为主要销售商品。

川山综合商务服务区：以川山新区为核心建立综合商务服务区，兼顾文化、教育、医疗服务中心，为桂花园乡乡村振兴提供助力。

沅江生态保护与文旅休闲区：沅江两岸环境优美，景色宜人。以文旅休闲建设与生态保护相结合，着重打造沿岸景观风貌，以沿江两岸独特的山水风光和历史文化资源，建设沿沅江景观通行廊道，引爆桂花园乡近郊游市场。

滩头旅游观光区：以滩头村露营基地、农家乐、百果园、瀑布等旅游项目建设为主，结合山高水美的自然景观，打造滩头旅游观光区。

铁溪特色产业发展区：依托特色雪峰乌骨鸡、油茶基地、农业观光、生态农业种植等，在铁溪村南部建设特色产业发展区，以农业农事体验、油茶基地建设、乌骨鸡基地建设、农业观光游为主的农业生态旅游。挖掘开发潜在的旅游资源，弘扬历史文化，开发建设农业景观，提升辖区生态环境、提高群众收入。

茅头园休闲体验区：划定茅头园村为休闲体验区，沿公溪河打造亲水娱乐，发展滨水观光，以农家乐、民宿、沿河景观、休闲垂钓、花卉基地、星空庄园等项目作为区域主要经济增长点，促进乡村振兴。

## 1) 旅游发展规划

“山河太极、生态休闲；东西两山、碧水云天；花香果香、田野风光；工农互促、幸福安康”。

## 2) 旅游业发展重点

桂花园乡旅游重点以“花香果香好风光，碧水云天易安康”为亮点，以文化为魂，以景观打造为骨，全面促进桂花园乡旅游业深度发展；通过优化基础设施、策划设计优质特色的旅游线路，全力推进乡村振兴战略实施。

## 3) 旅游业发展策略

依托自然资源和民俗民族文化资源，大力推进桂花园乡全域旅游、四季旅游，做优做新旅游业，促进桂花园乡旅游业实现跨越式发展，围绕发展目标和定位，全面实施“旅游+”战略、区域联动策略、设施提升策略。

## 4) 区域联动策略

以洪江区发展全域旅游为契机，加强区域联动，借势联合发展：充分挖掘桂花园乡民族多样、历史悠久、自然景观等优势资源，联合周边县乡共同发展，借助会同县、洪江市等地的资源和市场，形成近郊旅游新格局。

通过旅游线路、旅游交通联动，将桂花园乡与 S334 省道、S229 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。

## 5) 设施提升策略

以发展桂花园乡全域旅游为目标，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。

#### 6) 完善动态交通体系

依托省道 S334、S229 以及洪江区环城道路建设，根据旅游项目分布，规划动态交通游线。

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，将各旅游项目点串联起来，让游客充分感受桂花园乡独特的山水魅力、人文内涵。促进洪江未来旅游快速发展。

#### 7) 完善静态交通体系

为保障桂花园乡客流合理集散、疏导，有效调节动态交通的供需平衡，促进旅游业发展有序规划与管理；并充分考虑桂花园乡旅游发展、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、旅游观景平台节点、自驾车营地、水运码头的体系构建。

#### 8) 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，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；二是完善住宿接待设施，对自驾游客提供环境优美的特色民居，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，全面提升桂花园乡旅游服务质量。

### 4.生态保护空间

规划期末划定生态空间 521.36 公顷，其中湿地面积 8.67 公顷，占生态空间总面积的 1.67%。

## 5.农业生产空间

表4-1 431821 洪江区“两区”地块面积汇总表

“两区”地块面积汇总表						
单位：公顷（0.0000）、亩（0.00）						
行政区域		“两区”耕地总面积	功能区耕地面积	其中	保护区耕地面积 (不含天然橡胶)	其中
代码	名称			水稻生产功能区地块面积		水稻和油菜籽复种区地块面积
431281234	桂花园乡	5835.12	3889.56	3889.56	1945.56	1945.56
431281234001	茅头园村	1345.09	1345.09	1345.09	0.00	0.00
431281234004	滩头村	608.85	608.85	608.85	0.00	0.00
431281234006	洪高村	301.09	0.00	0.00	301.09	301.09
431281234007	五一村	350.81	350.81	350.81	0.00	0.00
431281234008	铁溪村	37.30	37.30	37.30	0.00	0.00
431281234009	川山村	557.85	0.00	0.00	557.85	557.85
431281234010	堆边村	525.52	0.00	0.00	525.52	525.52
431281234012	桂花园村	561.10	0.00	0.00	561.10	561.10
431281234015	楠木田村	1547.51	1547.51	1547.51	0.00	0.00

## 6.建设发展空间

规划期末，滩头村建设用地总面积为 36.37 公顷、川山村建设用地总面积为 121.39 公顷、铁溪村建设用地总面积为 20.90 公顷、渔梁村建设用地总面积为 54.38 公顷、洪高村建设用地总面积为 10.88 公顷、堆边村建设用地总面积为 18.16 公顷、桂花园村建设用地总面积为 26.76 公顷、楠木田村建设用地总面积为 23.95 公顷、茅头园村建设用地总面积为 166.13 公顷、优胜村建设用地总面积为 90.02 公顷、岩门村建设用地总面积为 73.06 公顷。

## 第五章 规划分区与用途管制

### 1. “三区三线”的管护

#### (1) 建立管控法律基础

要通过国土空间规划立法，明确“三区三线”用途管制依据、主体、内容、程序、实施等内容，确定“三区三线”的法律地位。依据上位法律，适时开展与“三区三线”管理事权冲突的法律法规立改废管制，建立“三区三线”用途管制的法律保障。制定综合的“三区三线”管理办法，作为国土空间用途管制制度建设的重要组成部分。

#### (2) 健全“刚弹结合”的管控机制

在强化“三线”刚性管控的同时，适应自然条件和发展战略需求，在资源环境承载能力评价和国土空间适宜性评价基础上，建立“三区三线”动态调整机制，增强“三区三线”空间管控的弹性。在城镇空间内，对不可预期的重大事件和重大项目，针对可能面临重大转型机遇的战略空间，进行城镇用地留白布局。在城镇空间外，为应对未来人口变化和发展的不确定性，调控国土空间开发和保护的匹配关系，为建设开发预留弹性，进行空间留白布局。

#### (3) 完善主体功能区划分

现行主体功能区主要依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力 3 个因素划分，没有考虑国土空间开发的适宜性，导致主体功能区战略政策和制度陷入落地难的困境。因此，需要深化资源环境承载能力评价和国土开发适宜性评价，对主体功能定位与两者不相符的县市区，结合行政区划调整，合理调整其主体功能定位，为“三区三线”精准落地、有效实施奠定基础。

#### （4）配给差别化空间政策

“三区三线”是落实主体功能区战略和制度的重要手段。将主体功能区配套资源环境、产业、人口、财税等政策，按三类空间实行差别化政策配给，保障主体功能区政策制度落地。建立完善永久基本农田、林业和水资源经济补偿制度。探索多元化的补偿方式，对生态空间、农业空间比例高的地方政府给予更多政策倾斜和指导。

#### （5）加强监管监督考核

将“三区三线”纳入国土空间基础信息平台，为国土空间相关的规划、审批、监管与分析决策提供基础服务。建立“三区三线”实施情况提醒制度和征信平台。

# 第六章 国土空间保护

## 1.生态环境保护

### (1) 自然保护地范围

规划期末，桂花园乡自然保护地面积 478.68 公顷，占土地总面积的 6.86%，属湖南洪江嵩云山国家森林公园的一般控制区范围。

### (2) 河湖划定和湿地保护线范围

规划期末，桂花园乡河湖划定面积 516.52 公顷，占土地总面积的 7.40%，主要为沅江水系建设；湿地面积 4.79 公顷，占土地总面积的 0.07%，主要涉及桂花园乡沅江、巫水两岸内陆滩涂。

### (3) 管制规则

生态环境保护应按照《自然保护区条例》《森林公园管理办法》《风景名胜区管理条例》《饮用水源地保护条例》等法律法规进行管理。

采取“名录管理+约束指标+分区准入”相结合的方式细化管理规定，以保护为主，并应开展必要的生态修复。

生态保护修复区内经评价，在对生态环境不产生破坏的前提下，可适度开展观光、旅游、科研、教育等活动。对原住居民，在保证其生产、生活必要需求的基础上，可对其生产活动设施进行有限改造；原则上严格限制各类开发建设行为以及种植、养殖活动；应根据规划逐步迁出不符合要求的各类工矿企业。

## 2.耕地资源保护

### (1) 耕地保有量目标及任务

桂花园乡耕地保护面积 609.73 公顷。规划期末，桂花园乡耕地面

积 595.38 公顷。

(2) 永久基本农田保护面积目标及任务

桂花园乡永久基本农田保护面积 491.30 公顷。

(3) 耕地与永久基本农田管制规则

1) 耕地区域内存在非农建设用地或者其他零星农用地，应当优先整理、复垦或调整为耕地，规划期内确实不能整理复垦的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

2) 鼓励积极开展土地整治项目增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善耕地生产条件，可进行直接为耕地服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施的建设；

3) 不得破坏、污染和荒芜区内土地；

4) 禁止占用耕地进行非农建设（油气井、高压线塔基、地下管线、通讯基站以及不宜在居民点、工矿区内配置的基础设施建设项目除外）。

5) 依据《中华人民共和国土地管理法》《永久基本农田保护条例》《永久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。

6) 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《永久基本农田保护条例》进行审批。

7) 永久基本农田保护区内鼓励开展永久基本农田建设，可进行

直接为永久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。

8) 区内非农建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为永久基本农田，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。

9) 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永久基本农田的活动。

10) 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，应遵循永久基本农田管制和建设政策进行管护。

### 3.历史文化遗产保护

#### (1) 文物保护单位

##### 非物质文化遗产

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。

#### (2) 文物保护原则

##### 1) 整体保护思想

文物保护不但要保护文物古迹本身，还要有意识的保护文物古迹的整体环境和相关因素。

##### 2) 分级分类保护思想

对文物古迹按其价值大小分级，按不同的类型分类，不同级别、不同类型的文物古迹采取不同的保护措施和力度。

### 3) 分区保护思想

对现有文物古迹根据其本身价值和环境特点，可设置文物保护区及建设控制地带。文物保护区指列为国家、省、市级的文物古迹本身范围。所有建筑本身与环境均要按文物保护法的要求进行保护，不允许随意改变原有状况、面貌及环境。建设控制地带是指为了保护文物本身的完整和安全所必须控制的周围地段。用以控制文物古迹周围的环境，一般是控制建筑的高体量、形式、色彩等。

### 4) 合理利用思想

在利用和维护相结合的利用原则的基础上，根据性质区别对待，并在严格控制下，采取合理的利用方式，对文物的保护和利用能更好地恢复文物建筑和历史地段的生命力。

# 第七章 国土空间开发

## 1.镇村体系

### (1) 村庄布局

根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村为城郊融合类村庄；铁溪村、渔梁村、川山村为其他类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。以乡村特色农产品及旅游资源作为村庄发展特征，推行“文旅+农业”模式，大力实施乡村振兴战略。

根据洪江区县域村庄类型和布局成果与湖南省实施乡村振兴的政策要求，确定桂花园乡各村均需编制村庄规划，其中桂花园村为乡政府所在地，本次规划单独编制村庄规划。

### (2) 村镇等级

结合《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021—2035年）》，根据对现有各行政村的交通、经济、规模及空间区位等条件的分析，规划桂花园乡村镇体系等级结构划分为：中心村——基层村。

#### 1) 中心村

规划桂花园村、茅头园村、川山村为中心村，位置适中，与各基层村交通方便，公共服务设施相对完善，有一定综合能力基础的村庄，主要服务于其他基层村。

#### 2) 基层村

规划优胜村、岩门村、楠木田村、堆边村、洪高村、铁溪村、渔梁村、滩头村为基层村，拥有一定生活集聚和生活服务设施。

## 2.建设用地布局

规划期末，桂花园乡划定建设用地总面积 651.39 公顷，占土地总面积的 9.33%，其中村庄建设用地面积 182.21 公顷，占建设用地总面积的 2.61%；区域交通设施用地面积 50.17 公顷，占建设用地总面积的 0.72%；区域公用设施用地面积 10.78 公顷，占建设用地总面积的 0.15%；采矿用地面积 5.99 公顷，占建设用地总面积的 0.09%；特殊用地面积 28.77 公顷，占建设用地总面积的 0.41%。

表5-1 乡镇国土空间结构表

单位:公顷、%

地类	2020年(基期年)		2035年(目标年)		规划期间 面积增减	
	面积	占比	面积	占比		
国土总面积	6980.17	100.00%	6980.17	100.00%	0.00	
耕地	639.35	9.16%	595.38	8.53%	-43.97	
园地	629.45	9.02%	663.37	9.50%	33.92	
林地	4666.47	66.85%	4462.66	63.93%	-203.81	
草地	6.15	0.09%	4.14	0.06%	-2.01	
湿地	5.44	0.08%	4.79	0.07%	-0.65	
农业设施建设用地	85.98	1.23%	82.13	1.18%	-3.85	
城乡建 设用地	城镇用地	99.45	1.42%	370.91	5.31%	271.46
	村庄用地	228.81	3.28%	188.75	2.70%	-40.06
	合计	328.26	4.70%	559.66	8.02%	231.40
区域基础设施用地	54.42	0.78%	42.36	0.61%	-12.06	
其他建设用地	34.05	0.49%	27.82	0.40%	-6.24	
陆地水域	508.07	7.28%	516.57	7.40%	8.50	
其他土地	22.52	0.32%	21.29	0.31%	-1.23	

洪江区国土空间规划城镇开发边界划定，将川山村部分地块划入城镇开发边界，建设川山新区；将茅头园村部分地块划入城镇开发边界，建设工业园区。

### 3.综合交通规划

#### (1) 规划原则

结合现状基础，提高对外交通的通行能力，保障过境公路的畅通；规划城镇内部畅通路网，并注重对外的联系和衔接；充分发挥道路对

城镇土地开发的促进和制约作用；合理确定建设用地内的道路结构、系统、等级，合理确定道路断面。

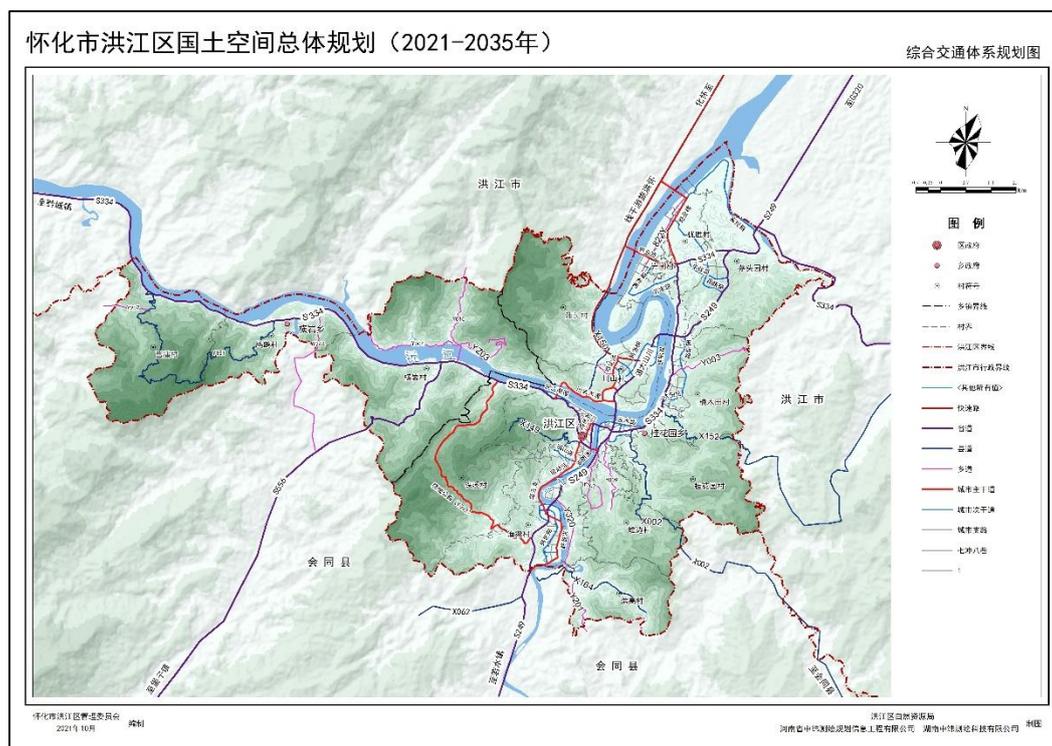
## (2) 交通网络组织

### 1) 交通发展目标

坚持统一规划、适当超前、分期实施的原则，提高内外交通通畅水平，处理好与周边地区公路网络的衔接问题，合理配建交通设施，建立与集镇空间相协调的交通系统，合理利用通道资源，统筹各类交通需求，形成层次分明、功能合理的交通发展模式。

### 2) 道路交通系统规划

规划道路等级分为对主干道、次干道、内部交通道路，各级道路构成完整的道路系统。



衔接洪江区国土空间规划综合交通体系规划，落实桂花园乡综合交通体系，其中对新规划路网进行落实。

### （3）交叉口控制

乡镇主干路、次干路和支路间的交叉口均为平面交叉，在规划道路中根据道路等级和功能预留红线拓宽空间，以利于交叉口渠化组织的要求。

主干道、次干道和内部交通道路主线应满足最低消防通行要求，交叉转弯半径不低于 9 米设计。

### （4）交通基础设施

#### 1) 停车设施

停车设施规划是桂花园乡发展全域旅游的重要组成部分，在道路外独立设置且对社会开放。从全域的角度共规划社会公共停车场 5 处。

A.川山新区城市用地布局一处，主要为水映洪江南部全域旅游综合服务中心附属建设停车场；

B.工业园区布局公共停车场一处，为工业园区货运集散地；

C.茅头园村布局公共停车场一处，为游客综合服务中心附属设施；

D.楠木田村布设公共停车场一处，为休闲步道起始点；

E.桂花园村布设公共停车场一处，为游客综合服务中心附属设施；

#### 2) 公交线路

规划沿川山大道与 334 省道、249 省道道路环线布设公交线路，可实现对洪江区 11 个村庄的基础交通覆盖。

#### 3) 货运场站

结合川山新区货运建设与工业园区物流产业园区建设项目用地布

局，配合建设桂花园乡货运场站。

#### 4) 其他设施

其他设施包括旅游交通引导标识、游憩步道、骑行道等。

旅游交通站点、停车场等重要节点处设置旅游景点介绍、旅游线路等明显标识；

规划楠木田新建道路为主要的骑行道路，环山而绕，环境优美，云波荡漾，道路设计在保障人群生命财产的安全下，注重路侧景观风貌的营造；

旅游步道主要分布在川山村、桂花园村、楠木田村滨江区域，主要为人行步道与观景廊道，由原有景观步道补充建设成为全线工程，作为桂花园乡全域旅游的重要组成部分。

### 4.基础设施配套

#### (1) 给水工程规划

##### 1) 给水现状

桂花园乡地下水资源储备丰富，可满足居民的日常生活用水。目前桂花园乡除城区部分没有集中供水，村庄用水采用山泉水形式，由管道将山泉水送至高处水池，在由水池接管道入户。

根据《建筑气候区划标准》GB50178—93 确定桂花园乡为三级区域，居民生活用水量取 160L/人·天；公建用水量按生活用水量的 10% 计；根据《建筑设计防火规范》要求，同一时间内的火灾数为一次，一次灭火用水量为 10 升/秒；未预见水量及管网漏水量按其最高日用水量的 10% 计。则最高日用水量 Q：

$$Q=Q_{\text{居民用水}}+Q_{\text{公建用水}}+Q_{\text{未预见水量}}$$

$$Q=(160\times 10875+(160\times 10875)\times 10\%)\times (1+10\%)=2105.4\text{m}^3/\text{日}$$

## 2) 水质标准

供水水质必须满足 CJ3030-93 《生活饮用水水源水质标准》及 GB5749 《生活饮用水卫生标准》的水质要求。

## 3) 给水工程规划

经调研，桂花园乡目前供水状况良好，水质达标，可满足居民正常使用。规划将辖区内各村组原有的供水设施进行修缮，保障居民用水。

### (2) 污水工程规划

目前桂花园乡居民除城区部分采用污水自流排放，自然渗透，无集中处理设施。

规划污水量按用水量的 80% 计算，则村庄污水量最高日为  $1684.32\text{m}^3/\text{日}$ 。

桂花园乡川山村、桂花园村与城区距离较近，污水工程规划承接中心城区污水工程规划，其余村庄居民分散而居，地形起伏较大，其中茅头园村、岩门村、优胜村民居较为集中，地形相对平坦。

楠木田村、桂花园村、茅头园村集中安置区规划污水处理设施，利用自然地形条件沿主要道路敷设污水管道。污水干管根据地形坡度采用平行式和正交式相结合的方式布置，污水支管根据地形、建筑特征和用户接管的不同而分别采用低边式、围坊式和穿越式的布置方式。统一收集经污水处理设施处理达标后可排入河流。

### (3) 雨水工程规划

除桂花园村外桂花园乡其余村庄暂无雨水收集排放设施；部分村庄建设有雨水排放管道，雨水排放根据地势流至水渠，最终排放至沅

江等自然河流。

运用海绵城市的理念，通过排、蓄、渗相结合的方式，尽量把雨水进行收集。收集后的雨水可用于浇灌、景观和市政用水，雨水采用自然沟排水，利用现有沟渠，结合地形地势就近排入沟渠、河流之中。

#### （4）供电工程规划

规划期末，桂花园乡居住用地面积 209.69 公顷，公建用地为公共管理与公共服务用地，面积为 28.11 公顷，用电负荷预测标准居民用电取 20W/平方米，公建用电 30W/平方米，同时系数取 0.6，则预测用电负荷为 50,371kw。

电力线敷设规划范围内所有的中、低压电力线路，采用电缆埋地与架空相结合的方式，尽量维持乡镇整体形象。

规划在优胜村、楠木田村、堆边村、川山村设置 110kv 公用变电站，并增加 110kv 架空线路，保障居民用电。

至规划期末，桂花园乡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。充分考虑旅游业的发展需要，对部分高压走廊进行优化布局，建设高压走廊穿越城区。

#### （5）通信工程规划

以国家通信政策、法规为依据，充分利用公共通信平台，开放市场，引入竞争机制，实现信息多样化、资源共享、互连互通。

推动基础电信网、有线电视网和计算机网主干网“三网融合”，建成集语音、数据及图文于一体的数字化、宽带化、综合化、智能化和个人化通信网络。

提高通信服务质量，建立适应经济发展的“通信”环境。

合理规划各种通信、邮政设施用地，集中安排，统一建设，建立完善的通信管网，大力发展光纤网络建设。

桂花园乡通信工程建设应充分考虑旅游人群需求，设立无线网络覆盖，实现通信的便捷使用。通信工程应与 5G 网络配合建设。乡村通信工程建设需考虑地形地貌与村民居住布局，可沿村庄干道架设电信线路干线，村庄主要支路架设连接住宅的通信线路支路线，实现各村组网络信号全覆盖。

## （6）环卫工程规划

### 1) 公共厕所

为满足村民和游客需求，合理规划安置公共厕所。

其中：全乡各个民宿点、旅游服务中心、居民安置点规划公共厕所；

其中民宿点公共厕所由民宿开发共同建造；茅头园村、桂花园村、楠木田村村庄居民安置点建设三处公共厕所；桂花园村游客服务中心、茅头园村游客服务中心、川山游客服务中心建设三处公共厕所；楠木田村矿山游憩线路起始点新建一处公共厕所；川山村山河太极地质公园新建一处公共厕所。

### 2) 生活垃圾

规划生活垃圾生产量按 1.0 公斤/日·人计，日生活垃圾量约为 10875 公斤。

主次干道均设置有垃圾收集箱，能满足村民日常生活的需要。村庄外围按照 70 米服务半径设置垃圾收集箱，满足村民和游客的需要。

目前桂花园乡环卫工程由洪江区环卫公司统一负责实施，较为分散的居民采取自主填埋处理方式。垃圾清运人员统一收集后将垃圾运输到洪江区垃圾填埋场（位于茅头园村），再进一步完善垃圾清理日常管理制度，加强村庄环卫保洁机制，逐步形成“定点存放、统一收集、定时清运、集中处理”的垃圾处理模式。

### 5.公共服务设施配套

依据生产、生活需求，合理布置村庄公共管理、文体教育、医疗卫生、社会福利和商业服务等公共服务设施。公共服务设施的建设考虑当地村民的生活习惯和旅游发展的需求，并且突出地域风貌特色。

乡镇公共服务设施项目配置表

设施类别	设施项目名称	桂花园村	堆边村	洪高村	楠木田村	茅头园村	岩门村	优胜村	滩头村	川山村	铁溪村	渔梁村
公共管理	乡镇便民服务中心	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	农村综合服务平台	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共教育	高中	○	○	○	○	○	○	○	○	○	√	○
	初中	○	○	○	○	○	○	○	○	○	√	○
	小学	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
	幼儿园	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
文化教育	综合文化中心（文化活动室）	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	室内体育设施	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	室外活动场地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	图书馆（室）	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
医疗卫生	卫生室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
社会保障	养老院	○	○	○	√	○	○	○	○	○	√	○
	敬老院	○	○	○	√	○	○	○	○	○	√	○
	殡仪馆	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
商业服务	农贸市场	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	电商网点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	冷链物流	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	银行（储蓄所）	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	便民超市	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

公共安全	警务室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	防灾避灾场所	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

## 6.综合防灾规划

### (1) 消防工程系统规划

桂花园乡消防指挥中心位于乡政府办公楼。乡中心的医院为救护中心。

村庄消防：以村委会载体，成立综合防灾办公室，强化消防安全意识，做好村庄消防设施及民宅消防安全检查。新建建筑要满足消防间距要求，适时增加消防检查、消防水池等消防设施建设。

### (2) 地质灾害防治系统规划

对于地质灾害点的防治，措施主要有：群测群防、专业监测、应急排危除险、搬迁避让、工程治理和立警示牌六种，针对不同隐患点的灾情险性特征与发展阶段，采取相应的防治措施。具体措施的选择如下：

### (3) 抗震防灾规划

所有新建、改扩建工程，从场址选择、平面规划、工程设计、方案审查、规划发证、施工管理直至验收，都必须强化严格按标准进行抗震设防的要求。

指挥中心：设置防震减灾指挥中心 1 个，位于乡政府行政办公用地内；负责制定地震应急预案。接到临震预报时，向全乡发布指令，统一指挥人员疏散、物资转移和救灾工作。

急救中心：设置防震减灾急救中心 1 个，位于乡卫生院内。

疏散道路：乡总体规划所确定的干道作为避震疏散道路，应注意干道两侧房屋倒塌给道路造成有效宽度减少的情况。疏散道路主要用于震前、震后进行人员疏散及消防、救援车辆的通行。

避震场所：避震场所在震后是抢险救灾的主要活动场所，是疏散人员临时避难生活区，是食品物资集中分发、抢救伤员、医疗及群众和平目标的场所，一般以学校操场、公园、绿地为主。

#### (4) 应急避难场所规划

应急避难场所用于发生灾害时供避难者临时生活，可利用公园、绿地、体育场馆和广场改造而成，平时正常使用，灾时及时转换成避难场所，疏散半径 300—500 米，人均避震地面积不小于 4 平方米。利用主次干道作为疏散通道，同时必须保证畅通，震前震后一律不得建抗震棚，平时不得安排临时建设。

### 7.村庄规划指引

#### (1) 需编制村庄规划名单

根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村为城郊融合类村庄；铁溪村、渔梁村、川山村为其他类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。以乡村特色农产品及旅游资源作为村庄发展特征，推行“文旅+农业”模式，大力实施乡村振兴战略。

根据洪江区县域村庄类型和布局成果与湖南省实施乡村振兴的政策要求，确定桂花园乡各村均需编制村庄规划，其中桂花园村为乡政府所在地，本次规划单独编制村庄规划。

#### (2) 各村基础设施和公共服务设施项目配置

村庄基础设施和公共服务设施项目配置表

设施类别	设施项目名称	桂花园村	堆边村	洪高村	楠木田村	茅头园村	岩门村	优胜村	滩头村	川山村	铁溪村	渔梁村
	集中供水	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

基础设施	生活污水集中处理	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	垃圾收集点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	再生资源回收点	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	公共厕所	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	邮政代办点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	移动通信基站和光纤交接点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	主要道路路灯	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共管理	农村综合服务平台	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共教育	小学	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
	幼儿园	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
文化体育	技术培训中心	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	文体活动场地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	文化活动室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	阅览室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
医疗卫生	卫生院	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	卫生室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
社会福利	敬老院	○	○	○	√	○	○	○	○	○	√	○
	养老服务站	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	公益性公墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
商业服务	农贸市场	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	便民超市	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	电商网点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共安全	警务室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	防灾避灾场所	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

注：√——应设内容；○——可设内容。

### (3) 村庄建设用地范围

村庄建设范围是指村域内允许进行建设的区域范围。

村庄建设范围范围面积表

名称	建设用地面积：公顷
川山村	121.39
堆边村	18.16
桂花园村	26.76
洪高村	10.88
茅头园村	166.13
楠木田村	23.95
滩头村	36.37

铁溪村	20.90
岩门村	73.06
优胜村	90.02
渔梁村	54.38

## 第八章 国土综合整治

### 1. 综合整治区域

规划将桂花园村重点项目。

表8-1 2025年乡镇全域土地综合整治项目规划表

单位：公顷、万元

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	涉及村组	预算资金	资金来源	备注
1.水利	桂花园水库		2025	0.12	堆边村			
2.旅游	古树花海风景区		2025	53.41	川山村			
	梦小镇项目打造		2025	9.17	川山村			
	沿江游步道		2025	0.77	滩头村			
	野生杜鹃花花海打造		2025	61.73	川山村			
3.国土综合整治	二官白梨种植基地		2025	123.25	堆边村			
	柑橘园		2025	20.30	洪高村、优胜村			
	葡萄采摘园		2025	61.73	川山村			
	生态产业示范区		2025	4.79	茅头园村			
	生态套种项目		2025	7.82	生态套种项目			
	食叶草种植基地		2025	0.55	桂花园村、			
	新建加工厂		2025	0.18	堆边村			
	新建休闲广场		2025	0.21	桂花园村			
	岩碛生态种养基地		2025	0.99	滩头村			
	杨梅种植基地		2025	222.21	川山村、楠木田村			
	药材基地		2025	219.03	铁溪村			
	优质蔬菜示范基地		2025	23.74	洪高村			
	油茶基地		2025	179.57	堆边村、渔梁村			
	茶园种植基地		2025	189.26	楠木田村、铁溪村			
	道路提质改造		2025	8.82	桂花园村、洪高村、茅头园村、优胜村、渔梁村			

	集中建房引导区		2025	38.65	桂花园村、茅头园村			
	健身广场		2025	0.09	茅头园村			
	精神病院建设		2025	0.68	渔梁村			
	民宿		2025	0.61	滩头村、铁溪村			
	楠竹加工厂		2025	0.23	洪高村、铁溪村			
	农副产品加工		2025	0.55	桂花园村、岩门村、优胜村			
	新建村委会		2025	0.14	滩头村			
	蔬菜示范基地		2025	3.14	楠木田村			
4.历史文化保护	船帮旅游文化开发		2025	3.07	川山村			
5.风貌整治	规划沿河景观带		2025	1.27	茅头园村			
	修筑河堤		2025	5.42	岩门村			
	鱼塘整治		2025	2.59	桂花园村			
总计			1244.10					

### (1) 农用地整治

农用地整治工程包括土地开发整理、提质改造。

规划末期对桂花园乡辖区内耕地 606.28 公顷整治为高标准农田。

调整优化特色农产品区域布局，以农业产业化经营为载体，加强特色资源的开发与保护，将土地整治和特色农业发展有机结合，大力发展优质粮食、绿色蔬菜等特色产业集群。推动农业生产区“田水路林网”合理布局，完善农田基础设施，转变乡村耕地经营方式。

### (2) 建设用地整理

按照发展保护特色村、整治空心村的要求，结合城乡建设用地增减挂钩政策积极推进农村建设用地整理，优化用地结构布局，提高节约集约用地水平。鼓励农民有偿腾退宅基地，按照“布局集中、用地集

约、生活集聚”的原则统一规划建新区，不再单独新划宅基地。

规划末期全乡建设用地总面积 629.83 公顷，村庄建设用地 188.75 公顷。

### （3）生态保护修复

统筹山水林田湖综合生态修复，按照山水林田湖草沙“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，提升桂花园乡生态系统质量。水环境综合治理与保护修复

## 第九章 开发边界内规划

### 1. 规划范围与规模

镇集中建设区国土空间结构表								
单位：公顷、%								
一级地类	二级地类	三级地类	2020年（基期年）		2035年（目标年）		规划期间 面积增减	
			面积	占比	面积	占比		
居住用地	城镇住宅用地	一级城镇住宅用地	13.49	13.83%	0.00	0.00%	-13.49	
		二级城镇住宅用地	26.17	26.83%	53.98	14.63%	27.81	
		三级城镇住宅用地	0.63	0.65%	0.00	0.00%	-0.63	
	城镇社区服务设施用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00		
公共管理与公共 服务用地	机关团体用地		0.62	0.64%	2.49	0.67%	1.86	
	科研用地		0.00	0.00%	1.29	0.35%	1.29	
	文化用地	图书与展览用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
		文化活动用地		0.00	0.00%	2.63	0.71%	2.63
	教育用地	高等教育用地		0.00	0.00%	7.41	2.01%	7.41
		中等职业教育用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
		中小学用地		0.31	0.32%	0.00	0.00%	-0.31
幼儿园用地			0.16	0.17%	0.16	0.04%	0.00	

	体育用地	其他教育用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
		体育场馆用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
		体育训练用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	医疗卫生用地	医院用地	0.00	0.00%	2.71	0.74%	2.71	
		基层医疗卫生设施用地	0.00	0.00%	0.01	0.00%	0.01	
		公共卫生用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	社会福利用地	老年人社会福利用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
		儿童社会福利用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
		残疾人社会福利用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
		其他社会福利用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	商业服务业用地	商业用地	零售商业用地	0.00	0.00%	13.62	3.69%	13.62
			批发市场用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
餐饮用地			0.00	0.00%	12.81	3.47%	12.81	
旅馆用地			0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
公用设施营业网点用地			0.49	0.50%	0.50	0.14%	0.01	
商务金融用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00		
娱乐康体用地		娱乐用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
		康体用地	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
其他商业服务业用地		0.00	0.00%	12.81	3.47%	12.81		
工业用地	工业用地	一类工业用地	2.51	2.57%	0.00	0.00%	-2.51	
		二类工业用地	0.14	0.14%	0.16	0.04%	0.03	

		三类工业用地	50.04	51.32%	183.60	49.76%	133.56	
	采矿用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	盐田		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
仓储用地	物流仓储用地	一类物流仓储用地	0.00	0.00%	1.15	0.31%	1.15	
		二类物流仓储用地	0.00	0.00%	0.70	0.19%	0.70	
		三类物流仓储用地	0.57	0.59%	0.00	0.00%	-0.57	
	储备库用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
交通运输用地	铁路用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	公路用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	机场用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	港口码头用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	管道运输用地		0.00	0.00%	0.95	0.26%	0.95	
	城市轨道交通用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	城镇道路用地		1.71	1.76%	25.87	7.01%	24.16	
	交通场站用地	对外交通场站用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
		公共交通场站用地		0.67	0.69%	0.00	0.00%	-0.67
		社会停车场用地		0.00	0.00%	1.23	0.33%	1.23
其他交通设施用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00		
公用设施用地	供水用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	
	排水用地		0.00	0.00%	2.72	0.74%	2.72	
	供电用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	

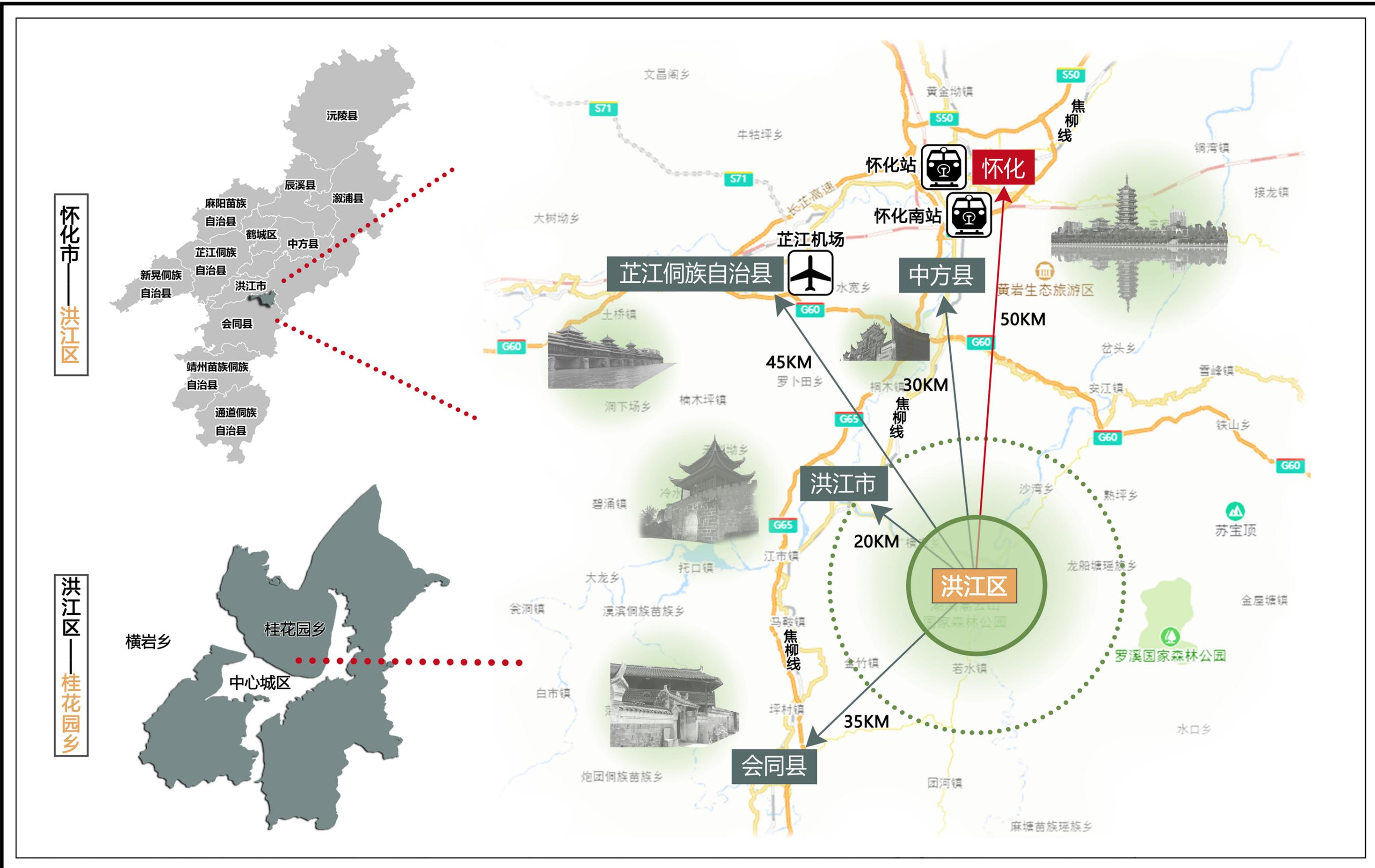
	供燃气用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	供热用地		0.00	0.00%	0.79	0.21%	0.79
	通信用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	邮政用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	广播电视设施用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	环卫用地		0.00	0.00%	20.01	5.42%	20.01
	消防用地		0.00	0.00%	0.15	0.04%	0.15
	干渠		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	水工设施用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	其他公用设施用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
绿地与开敞空间 用地	公园绿地		0.00	0.00%	4.29	1.16%	4.29
	防护绿地		0.00	0.00%	10.07	2.73%	10.07
	广场用地		0.00	0.00%	0.96	0.26%	0.96
特殊用地	军事设施用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	使领馆用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	宗教用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	文物古迹用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	监教场所用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
	殡葬用地		0.00	0.00%	3.53	0.96%	3.53
	其他特殊用地		0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00
留白用地			0.00	0.00%	2.36	0.64%	2.36

## 图纸目录

1. 区位图
2. 土地利用现状图
3. 国土空间规划图
4. 国土空间格局图
5. 国土空间分区图
6. 耕地保护图
7. 产业发展布局图
8. 综合交通规划图
9. 国土整治修复图

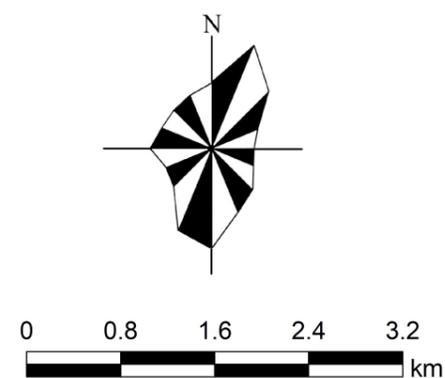
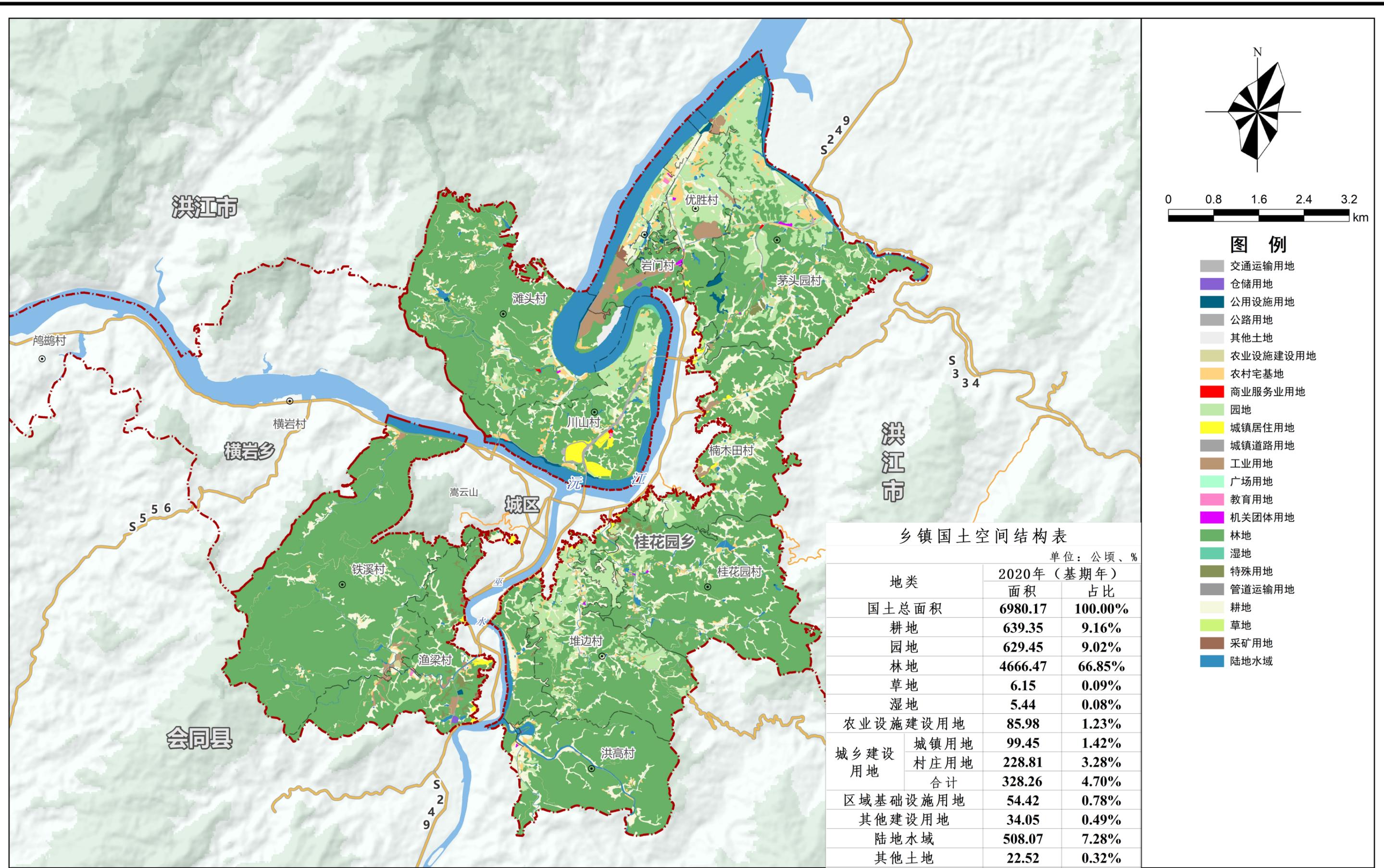
# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

区位图



# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 土地利用现状图



### 图例

- 交通运输用地
- 仓储用地
- 公用设施用地
- 公路用地
- 其他土地
- 农业设施建设用地
- 农村宅基地
- 商业服务业用地
- 园地
- 城镇居住用地
- 城镇道路用地
- 工业用地
- 广场用地
- 教育用地
- 机关团体用地
- 林地
- 湿地
- 特殊用地
- 管道运输用地
- 耕地
- 草地
- 采矿用地
- 陆地水域

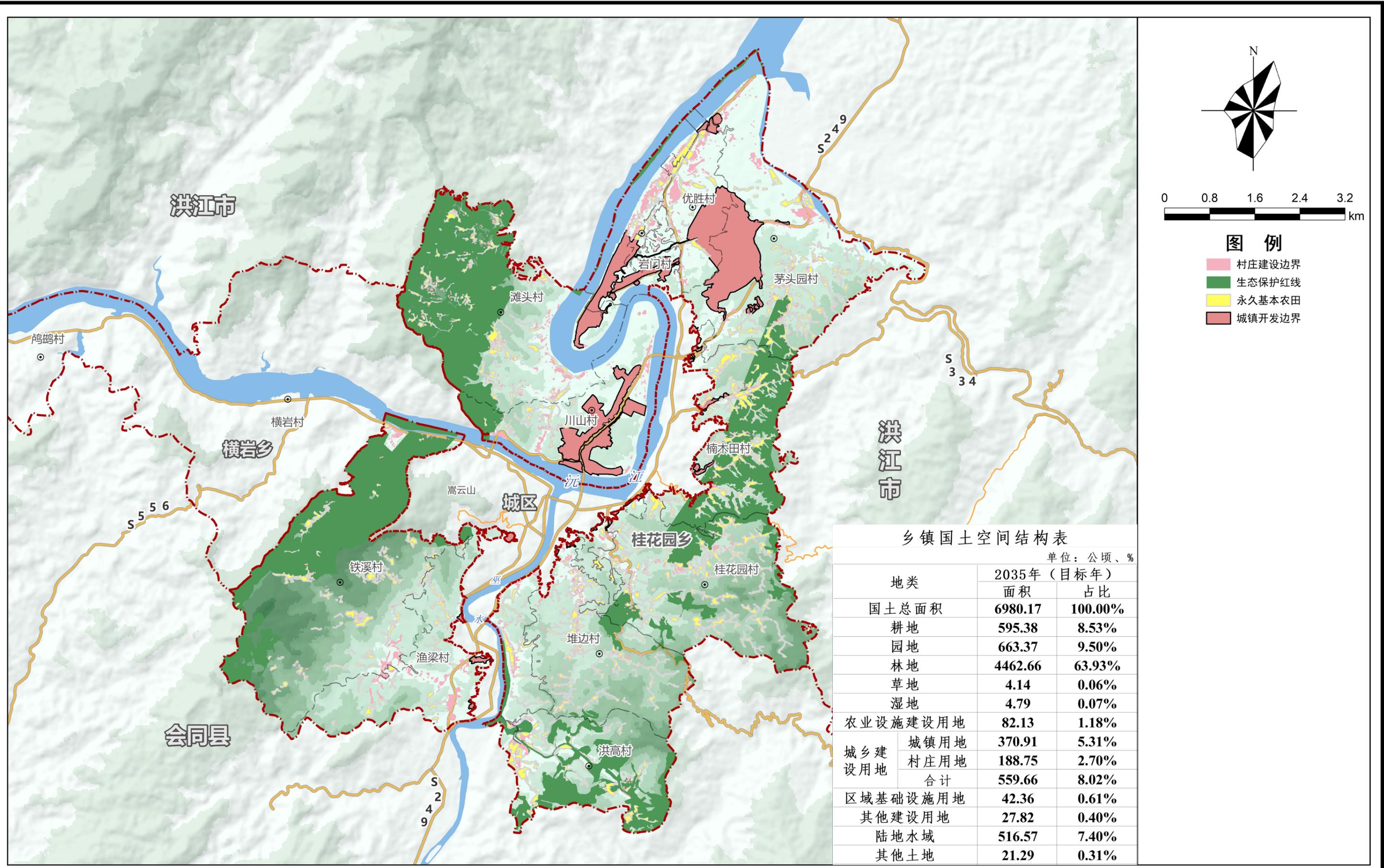
### 乡镇国土空间结构表

单位：公顷、%

地类	2020年（基期年）		
	面积	占比	
国土总面积	6980.17	100.00%	
耕地	639.35	9.16%	
园地	629.45	9.02%	
林地	4666.47	66.85%	
草地	6.15	0.09%	
湿地	5.44	0.08%	
农业设施建设用地	85.98	1.23%	
城乡建设用地	城镇用地	99.45	1.42%
	村庄用地	228.81	3.28%
	合计	328.26	4.70%
区域基础设施用地	54.42	0.78%	
其他建设用地	34.05	0.49%	
陆地水域	508.07	7.28%	
其他土地	22.52	0.32%	

# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 国土空间规划图



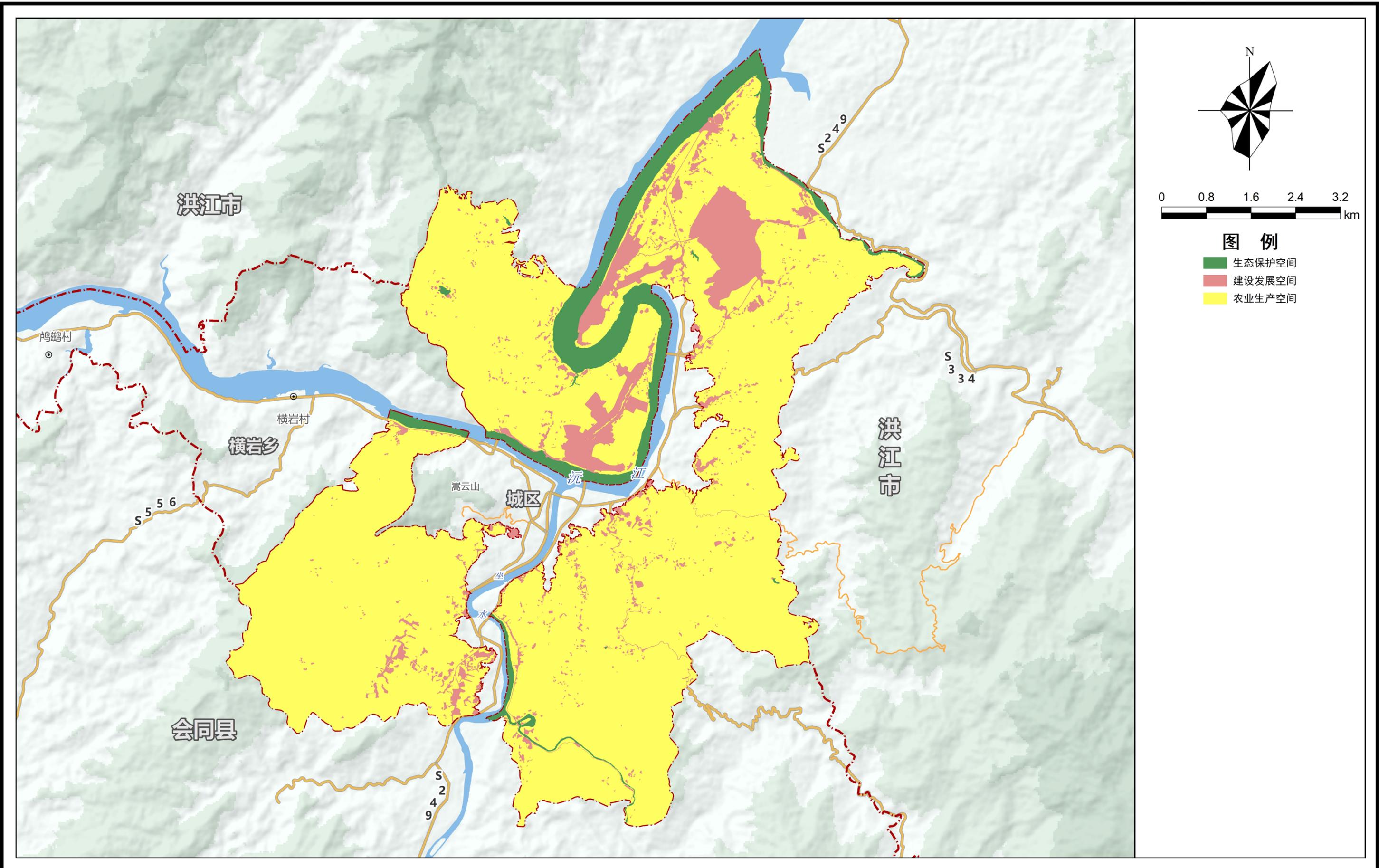
乡镇国土空间结构表

单位：公顷、%

地类	2035年（目标年）		
	面积	占比	
国土总面积	6980.17	100.00%	
耕地	595.38	8.53%	
园地	663.37	9.50%	
林地	4462.66	63.93%	
草地	4.14	0.06%	
湿地	4.79	0.07%	
农业设施建设用地	82.13	1.18%	
城乡建设用地	城镇用地	370.91	5.31%
	村庄用地	188.75	2.70%
	合计	559.66	8.02%
区域基础设施用地	42.36	0.61%	
其他建设用地	27.82	0.40%	
陆地水域	516.57	7.40%	
其他土地	21.29	0.31%	

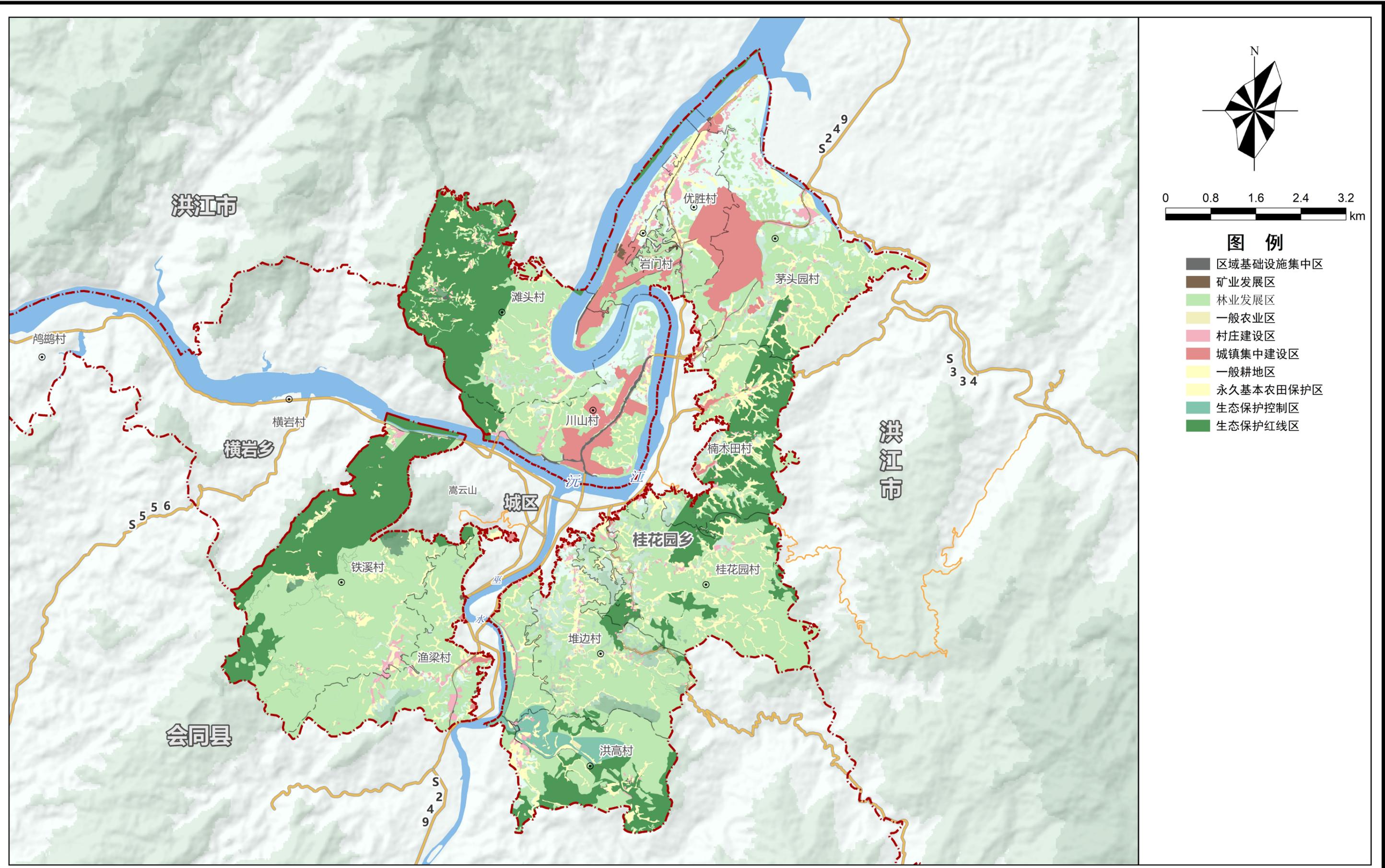
# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 国土空间格局图



# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 国土空间分区图



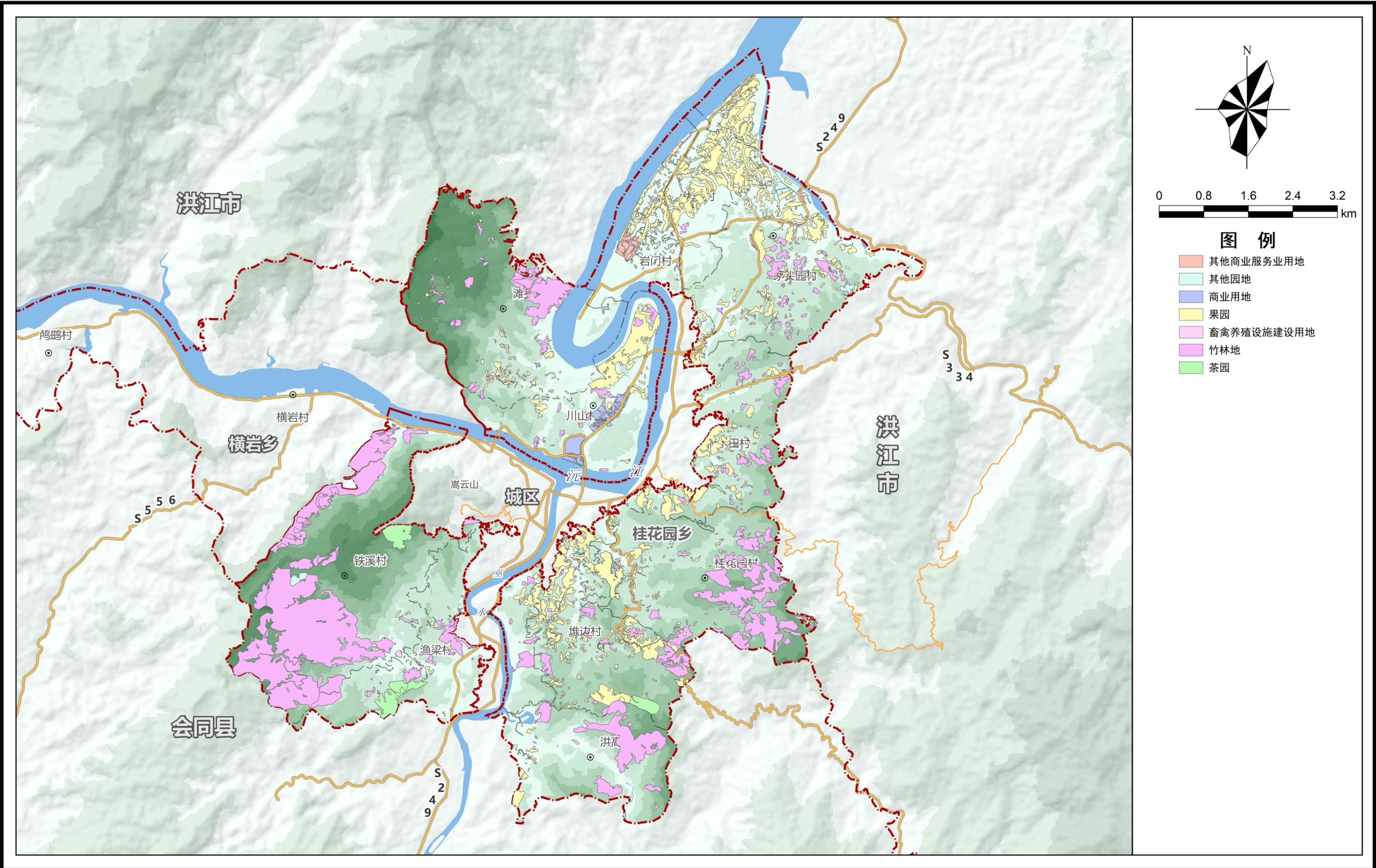
# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 耕地保护图



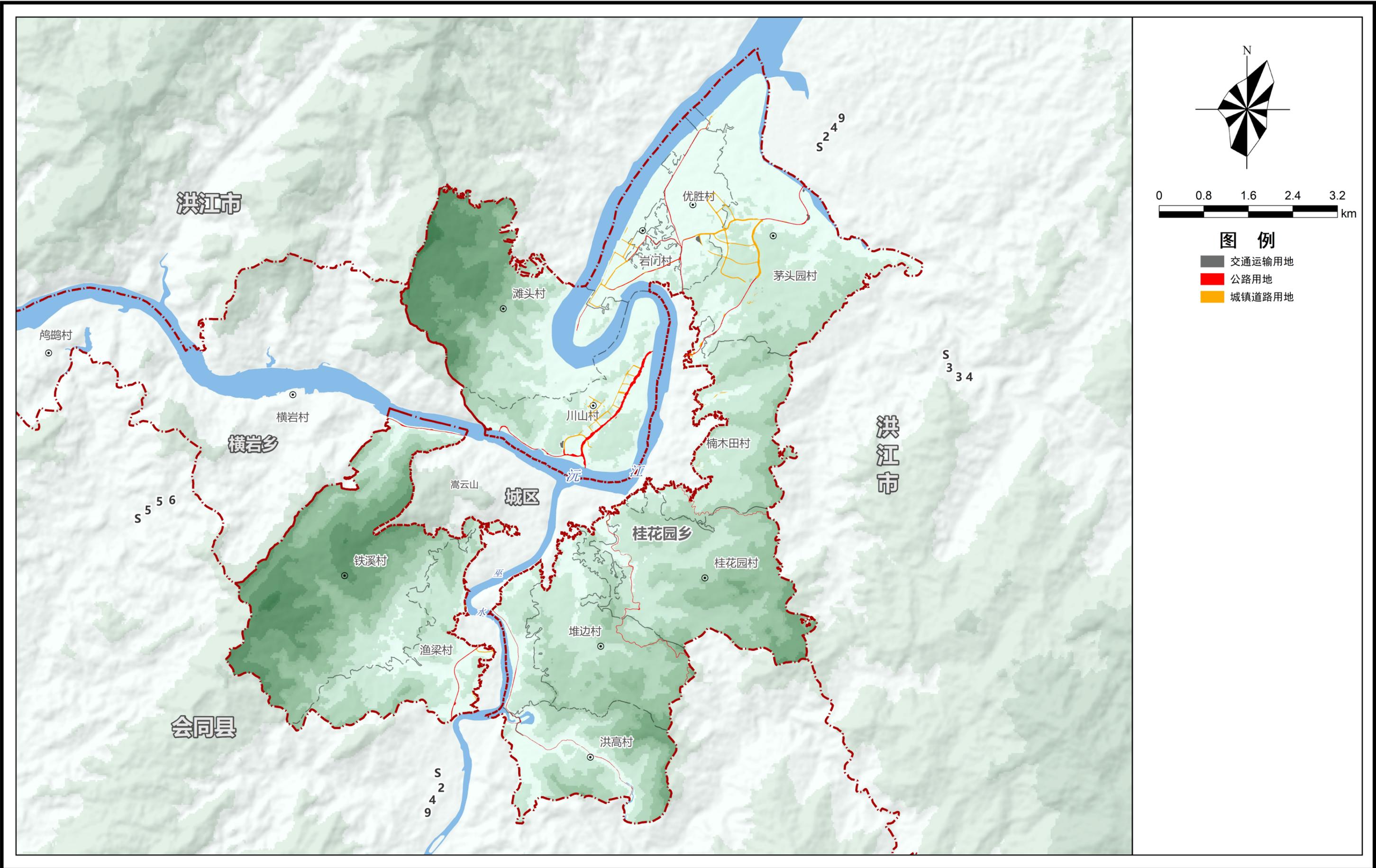
# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 产业发展布局图



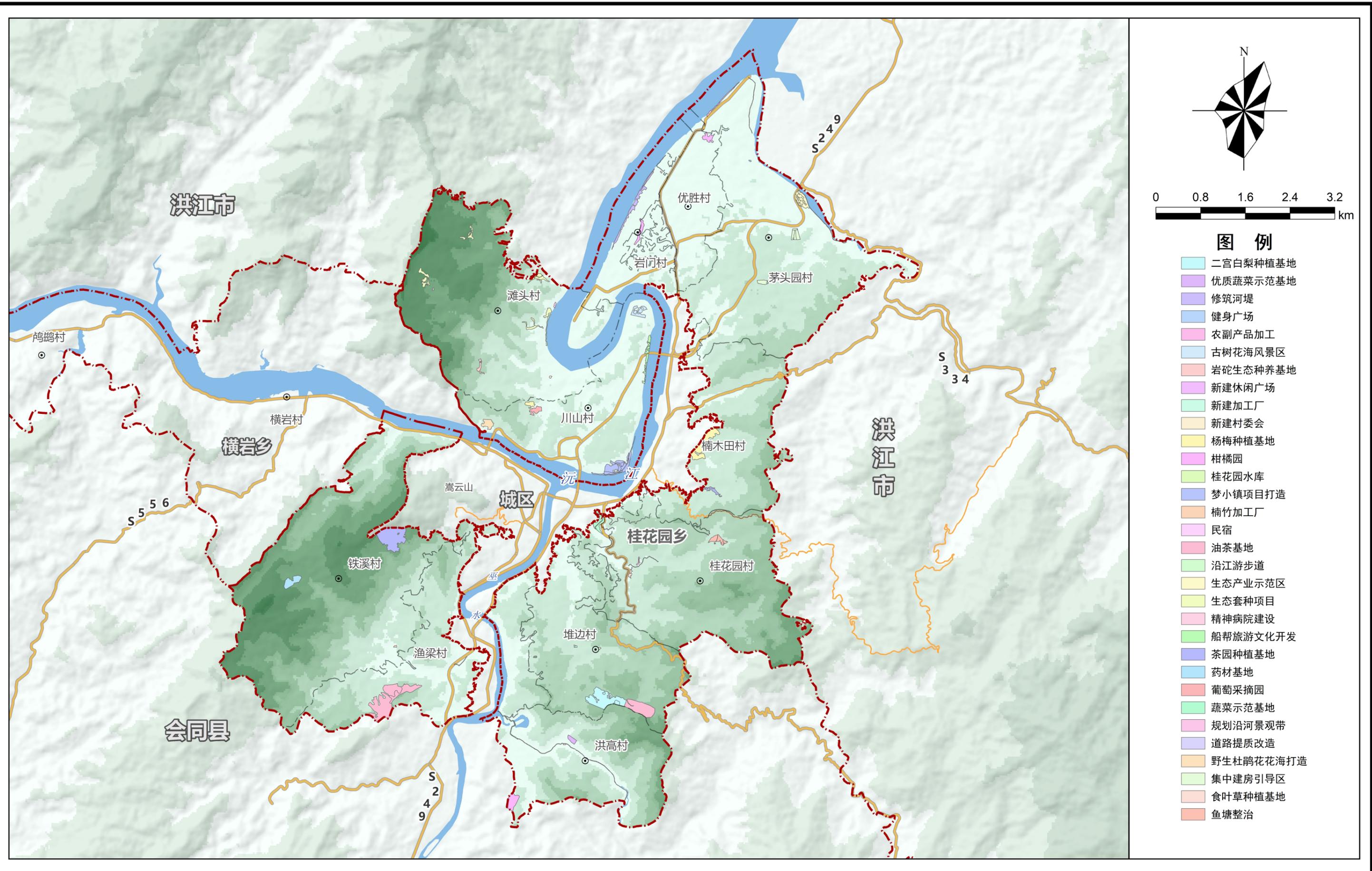
# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 综合交通规划图



# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021—2035年）

## 国土整治修复图



# 怀化市洪江区桂花园乡国土空间 总体规划 (2021—2035 年)

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

二〇二二年十二月

# 目 录

<b>第一章 规划编制背景</b> .....	<b>1</b>
第一节 国家宏观背景 .....	1
一、 党的十九大“乡村振兴” .....	1
二、 特色小镇逐渐成为乡镇发展的时代强音 .....	1
三、 乡村旅游逐渐成为旅游市场的主场，而且发展迅猛 .....	2
四、 十四五提出优先发展农业农村，全面推进乡村振兴 .....	3
第二节 洪江区发展需求 .....	3
第三节 桂花园乡自身发展诉求 .....	4
<b>第二章 现状概况</b> .....	<b>5</b>
第一节 区位 .....	5
一、 地理区位 .....	5
二、 交通区位 .....	5
三、 产业区位 .....	5
第二节 历史沿革 .....	6
第三节 自然条件及资源 .....	6
一、 地形地貌 .....	6
二、 水文气候 .....	7
三、 自然资源 .....	7
四、 自然灾害 .....	7
五、 人口及社会经济状况 .....	7
第四节 乡域道路交通现状 .....	12
一、 对外交通现状 .....	12
二、 道路设施现状 .....	12
第五节 公共服务与基础设施现状 .....	12
一、 公共服务设施 .....	12
二、 基础设施 .....	14
第六节 现状问题小结 .....	16

一、 优势 .....	16
二、 劣势 .....	16
三、 村庄调研意见和建议 .....	17
<b>第三章 上位规划及相关规划解读 .....</b>	<b>18</b>
第一节 《怀化市洪江区城市总体规划（2012—2030）》 .....	18
一、 城市性质 .....	18
二、 发展战略 .....	18
三、 发展目标 .....	18
四、 对桂花园乡的发展要求 .....	18
第二节 《洪江区国民经济和社会发展第十四个五年规划》 .....	19
第三节 《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》 .....	20
第四节 《洪江区全域旅游总体规划（2017—2035年）》 .....	21
<b>第四章 规划指导思想、原则、依据、期限及重点 .....</b>	<b>26</b>
第一节 规划指导思想 .....	26
第二节 规划原则 .....	26
一、 区域统筹性原则 .....	26
二、 可持续发展原则 .....	26
三、 弹性原则 .....	27
四、 经营城镇原则 .....	27
五、 生态性原则 .....	27
六、 突出特色原则 .....	28
第三节 规划依据 .....	28
第四节 规划期限 .....	29
第五节 规划范围 .....	29
第六节 规划重点 .....	29
一、 深入细致的实际调研 .....	29
二、 重点发展问题分析研究 .....	30
三、 发展目标与实施路径的制定 .....	30
<b>第五章 基础评估分析 .....</b>	<b>31</b>

第一节 现状评估 .....	31
一、 《洪江区资源环境承载能力和国土空间适宜性评价》（2021——2035年） .....	31
二、 《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》（2016年调整完善方案） .....	37
三、 《怀化市洪江区城市总体规划（2012-2030）》 .....	40
第二节 风险评估 .....	42
一、 发展现状分析 .....	42
二、 发展趋势分析 .....	43
三、 风险与挑战 .....	43
四、 地质灾害防治 .....	44
<b>第六章 发展定位及目标 .....</b>	<b>46</b>
第一节 发展条件分析 .....	46
一、 发展优势 .....	46
二、 发展劣势 .....	47
第二节 机遇 .....	48
一、 政策机遇 .....	48
二、 自身发展机遇 .....	50
第三节 发展定位 .....	51
第四节 发展目标 .....	51
一、 总体发展目标 .....	51
二、 分类发展目标 .....	52
第五节 发展战略 .....	53
一、 产业引领战略——三产联动，借势转型 .....	53
二、 区域协调战略——立足区域，协调发展 .....	53
三、 生态优先战略——控制“三生”空间 .....	53
四、 交通引导战略——以交通引导周边发展 .....	53
五、 空间导控战略——导控“三生”空间格局 .....	53
六、 文化提升战略——传承与创新，注入灵魂 .....	54

<b>第七章 规划指标</b> .....	<b>55</b>
第一节 国土空间保护、开发、整治的现状和任务.....	55
第二节 人口预测.....	55
一、 人口现状.....	55
二、 人口趋势分析.....	56
三、 人口规模预测.....	56
第三节 近远期规划指标.....	57
第四节 乡镇规划指标分解.....	57
<b>第八章 国土空间格局</b> .....	<b>59</b>
第一节 规划构思.....	59
第二节 总体格局.....	59
第三节 落实三条控制线.....	60
一、 生态保护红线.....	60
二、 永久基本农田保护红线.....	60
三、 城镇开发边界.....	60
四、 “三区三线”的管护.....	60
第四节 产业发展布局.....	62
一、 现状与问题.....	62
二、 产业发展战略.....	64
三、 产业布局原则.....	65
四、 产业发展布局.....	66
五、 旅游发展规划.....	67
六、 产业用地布局.....	71
第五节 生态保护空间.....	73
一、 生态廊道.....	73
二、 生态屏障和网络.....	76
三、 生态保护格局（作图看威海）.....	77
四、 生态保护空间.....	78
第六节 农业生产空间.....	78

一、 农业发展主要区域.....	78
第七节 建设发展空间.....	80
一、 村庄建设范围.....	80
二、 建设发展空间.....	81
<b>第九章 国土空间保护.....</b>	<b>82</b>
第一节 生态环境保护.....	82
一、 自然保护地范围.....	82
二、 河湖划定和湿地保护线范围.....	82
三、 公益林范围.....	错误!未定义书签。
四、 管制规则.....	82
第二节 耕地资源保护.....	83
一、 耕地保有量目标及任务.....	83
二、 永久基本农田保护面积目标及任务.....	83
三、 耕地与永久基本农田管制规则.....	83
四、 永久基本农田保护与耕地占补平衡实施措施.....	84
第三节 历史文化遗产保护.....	87
一、 文物保护单位.....	87
二、 文物保护原则.....	87
<b>第十章 国土空间开发.....</b>	<b>89</b>
第一节 建设用地布局.....	89
第二节 综合交通规划.....	92
一、 规划原则.....	92
二、 交通网络组织.....	92
三、 交叉口控制.....	94
四、 交通基础设施.....	94
第三节 基础设施配套.....	95
一、 给水工程规划.....	95
二、 污水工程规划.....	96
三、 雨水工程规划.....	97

四、 供电工程规划 .....	98
五、 通信工程规划 .....	99
六、 环卫工程规划 .....	100
第四节 公共服务设施配套 .....	101
第五节 综合防灾规划 .....	102
一、 消防工程系统规划 .....	102
二、 气象灾害系统规划 .....	104
三、 地质灾害防治系统规划 .....	105
四、 抗震防灾规划 .....	108
五、 应急避难场所规划 .....	109
第六节 村庄规划指引 .....	111
一、 需编制村庄规划名单 .....	111
二、 各村基础设施和公共服务设施项目配置 .....	111
三、 村庄建设用地范围 .....	112
<b>第十一章 国土综合整治 .....</b>	<b>113</b>
第一节 综合整治区域 .....	113
第二节 农用地整治 .....	115
第三节 建设用地整理 .....	116
第四节 生态保护修复 .....	116
一、 统筹山水林田湖综合生态修复 .....	116
二、 水环境综合治理与保护修复 .....	117
三、 森林山体生态保护修复 .....	118
四、 矿山生态修复 .....	119
五、 土壤污染治理与修复 .....	119
<b>第十二章 乡镇风貌设计 .....</b>	<b>120</b>
第一节 景观风貌定位 .....	120
第二节 景观风貌格局 .....	120
一、 “两轴”——乡村特色景观轴 .....	120
二、 “一带”——沅江生态景观带 .....	120

三、“四区”——即在全乡范围内，形成四大景观风貌片区 .....	121
第三节 景观风貌管控要求 .....	121
一、建筑引导 .....	121
二、景观引导 .....	122
第四节 乡村设计指引 .....	122
一、风貌特色 .....	122
二、整体风貌引导 .....	123
<b>第十三章 空间管制 .....</b>	<b>125</b>
第一节 空间管制的目标 .....	125
第二节 空间管制的原则 .....	125
一、整体利益、长远利益优先的原则 .....	125
二、促进乡域要素与产业的合理空间集聚的原则 .....	126
三、加快乡域内社会经济发展整合进程的原则 .....	126
四、实现对生态环境有效保护的原则 .....	126
第三节 空间管制的内容 .....	126
一、适宜建设区 .....	126
二、限制建设区 .....	127

# 第一章 规划编制背景

## 第一节 国家宏观背景

### 一、党十九大“乡村振兴”

2017年10月18日在党的十九大报告中，习近平提出：农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，实施乡村振兴战略。

2019年2月4日，公布了2019年中央一号文件，即《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。2019年3月5日，国务院总理李克强在作政府工作报告时说，大力实施乡村振兴战略。实施乡村振兴战略，要坚持党管农村工作，坚持农业农村优先发展，坚持农民主体地位，坚持乡村全面振兴，坚持城乡融合发展，坚持人与自然和谐共生，坚持因地制宜、循序渐进。巩固和完善农村基本经营制度，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。加强农·村基层基础工作，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。“乡村振兴”战略的提出为桂花园乡的发展带来了千载难逢的机遇。

### 二、特色小镇逐渐成为乡镇发展的时代强音

2015年“特色小镇”建设热潮席卷整个浙江。2015年04月22日浙江省政府出台《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》。2015年5月，习近平总书记考察浙江时，对特色小镇给予充分肯定。2016年

7月，住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部三部委联合颁布《关于开展特色小镇培育工作的通知》，明确提出，到2020年，要在全国培育1000个特色小镇。桂花园乡拥有丰厚的民族文化底蕴，良好的生态环境，距离主城区的距离优势、交通优势，具备发展乡村旅游、建设特色小镇的有利条件，如果能够抓住这一机遇，发展有别于一般乡村传统种植农业的特色产业，一定能够获得更好的发展空间。

### **三、乡村旅游逐渐成为旅游市场的主场，而且发展迅猛**

中国旅游研究院对今年十一国庆长假旅游大数据进行了分析。2016年国庆长假全国出游超过10公里并且超过6小时的游客总计约1.86亿人次，其中乡村旅游人次约为1.29亿人次，约占国庆出游人次的70%。出行动机乡村探亲访友占31%，乡村休闲度假占29%，游览观光占28%，合计达到88%。旅游频率46%的游客表示每月到乡村旅游一次。调查显示，自驾游成为乡村游的主要出行方式占68%，公共交通出行的占19%。乡村游客中青壮年群体(21-45岁)占67%。游客一次乡村旅行花费约为1157元。

中国社科院舆情实验室发布了2016年《中国乡村旅游发展指数报告》，《报告》称，2016年是中国“大乡村旅游时代”的元年，乡村旅游发展规模大、投资大、影响大，已成为人们新的生活方式。通过大数据推演预测，未来中国乡村旅游热度还将持续10年以上，2025年达到近30亿人次。中国旅游研究院调查，今年十一国庆黄金周，在有出游意愿的消费者中，有32.8%会选择近郊游。

桂花园乡位于洪江区的近郊地区，乡域内有丰富的民俗风情和生态农业资源，滨临省道S334，交通便利，具备发展乡村旅游的基础条

件。在乡村旅游市场不断增长的大环境下，桂花园乡应该把握机遇，发挥自身优势，积极创造发展环境。

#### **四、十四五提出优先发展农业农村，全面推进乡村振兴**

2020年11月3日新华社受权播发党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。这份《建议》时开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的纲领性文件，是今后五年乃至更长时间中国经济社会发展的行动指南。

《建议》重点从优先发展农业农村，全面推进乡村振兴，实施乡村建设行动，提高农业质量效益和竞争力，深化农村改革，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等五个方面作出部署。提出了“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。

### **第二节 洪江区发展需求**

在《怀化市洪江区城市总体规划（2012—2030）》中：确定洪江区总体发展战略为旅游引领、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。确定洪江区总体发展目标为打造生态宜居和旅游目的地城市、建设湘西南特色生态循环工业基地。确定洪江区城市性质为国家历史文化名城、全国的主要旅游目的地城市和国际重要旅游目的地城市。

### 第三节 桂花园乡自身发展诉求

近年以来，桂花园乡社会经济发展迅速，乡村面貌不断改善，乡村建设也进入快速发展期。但是，桂花园乡也面临着基础设施不完善、公共环境塑造不完备等一系列问题。桂花园乡位于湖南省怀化市洪江区东部，管辖区域环绕在城区周围，成立于上世纪六十年代，1980年拆分为桂花园乡和常青乡，2015年又合并为桂花园乡。从2015年起，辖茅头园、优胜、岩门、楠木田、桂花园、堆边、洪高、铁溪、渔梁、川山、滩头11个行政村和新桥1个居委会，104个村民小组。

近年来，桂花园乡按照科学发展观要求，积极构建发展新平台、拓宽发展新领域、打造发展新优势、激活发展新活力，有力地促进了经济社会跨越式发展，全乡呈现出经济快速发展、民生不断改善、社会和谐稳定的良好态势。社会的发展，对桂花园乡的发展也提出了新的要求，在即将到来的快速发展面前，建设空间是否已经做好承载社会经济迅速发展的要求和如何做好这一承载都需要落实。为了保持当前良好的发展势头，需要科学地预测乡村发展目标，协调经济发展与乡村布局的关系，编制新的乡村总体规划。

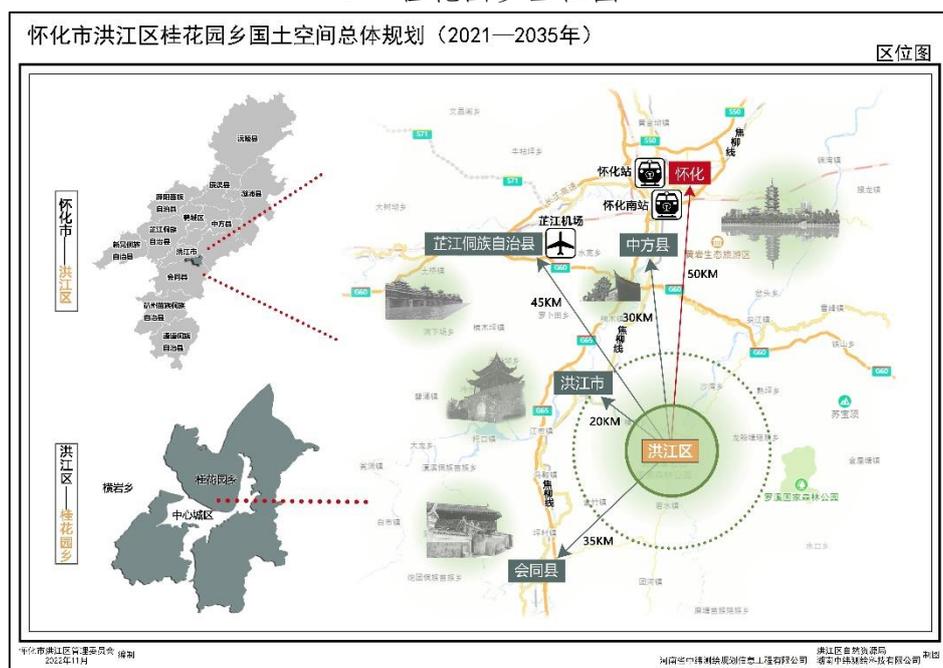
## 第二章 现状概况

### 第一节 区位

#### 一、地理区位

桂花园乡位于湖南省怀化市洪江区东部，管辖区域环绕在城区周围，东连洪江市深渡乡、沙湾乡，南接会同县若水镇，西邻洪江区横岩乡，北接洪江市沙湾乡、土溪乡。乡政府驻地位于洪江区南岳路 78 号，总区域面积 75 平方公里。

1 桂花园乡区位图



#### 二、交通区位

省道 S334（东至洪江区、西至洪江市）、S229（洪江市至桂花园乡至会同县）呈东西、南北穿乡而过，交通便利。桂花园乡人民政府驻桂花园乡桂花园村，紧邻城区。

#### 三、产业区位

从桂花园乡所处的区位条件、战略资源、产业结构及经济形态的实际出发，利用各级政府的政策资源，强化扩大区位条件、战略资源的优势，克服区位条件、战略资源的劣势，充分挖掘其战略资源特别是旅游休闲资源的潜在价值，优化产业结构，促进经济形态由工业经济形态向以旅游产业为龙头的服务经济形态转型。

## 第二节 历史沿革

桂花园乡成立于上世纪六十年代，1980年拆分为桂花园乡和常青乡，2015年12月，根据中央、省、市关于乡镇区划调整改革工作的安排部署，洪江区桂花园乡被撤销，洪江区常青乡被撤销，二者合并成立新的桂花园乡，新乡政府驻地设于原桂花园乡政府，辖茅头园、优胜、岩门、楠木田、桂花园、堆边、洪高、铁溪、渔梁、川山、滩头11个行政村和新桥1个居委会，104个村民小组。2018年末，全乡有5367户，15728人，其中居民人口3128人。

## 第三节 自然条件及资源

### 一、地形地貌

桂花园乡地处云贵高原东部倾斜边缘的雪峰山主脉的西部山麓，整体地势西南高、东北低，境内以山地、丘陵为主，沅水沿岸有少量河谷平原。密岩尖海拔700米，为境内最高峰。沅江、巫水将辖区自然分割成东、南、北三块。区内出露地层主要有第四系、第三系、寒武系、震旦系和元古界板溪群，区内松散岩类、碎屑岩类及变质岩类分布较广。

## 二、水文气候

桂花园乡属亚热带季风气候区，四季分明，夏季多雨，无霜期长，严寒期短；境内有主要河流 3 条，其中沅水流经铁溪，川山、桂花园、楠木田、新桥、滩头、岩门、优胜、茅头园；巫水流经洪高、渔梁、新桥；公溪河流经茅头园。此外，还有铁溪、车皮溪、桃李园溪、双岔溪四条小溪流。建有一座小一型水库：花洋溪水库，小 II 型水库：杨家湾水库。全乡多年年平均降雨量为 1335.3mm，年平均气温 16.7℃。

## 三、自然资源

境内森林植被类型多样，林木资源丰富，森林覆盖率 65.37%。常见野生树木有栎、枫、檀、梓、野柿、山核桃、板栗等；稀有树种有水杉、银杏、胡桃、柏乐树等。其他自然资源，西南部的铁溪村和渔梁村境内有煤干石资源，储量不祥。旅游资源主要有茅头园星空庄园 AAA 级景区，岩门的天柱峰景区、滩头的密岩尖景区。

## 四、自然灾害

主要自然灾害有旱灾、洪涝等。旱涝灾害年均发生 2 次，旱灾主要发生在 7 月-8 月，洪涝主要发生在 5 月-6 月。

## 五、人口及社会经济状况

### （一）人口发展现状

截止到 2020 年，桂花园乡总人口有 10447 人，其中男性为 5146 人，占总人口的 49.26%；女性为 5301 人，占总人口的 50.74%；男女性别比 0.97:1。桂花园乡人口年龄构成中 0—14 岁 1428 人，占总人口的 13.67%；15—59 岁 6197 人，占总人口的 59.32%；60-64 岁 714 人，

占总人口的 6.83%，65 岁及以上人口 2108 人，占总人口的 20.18%。

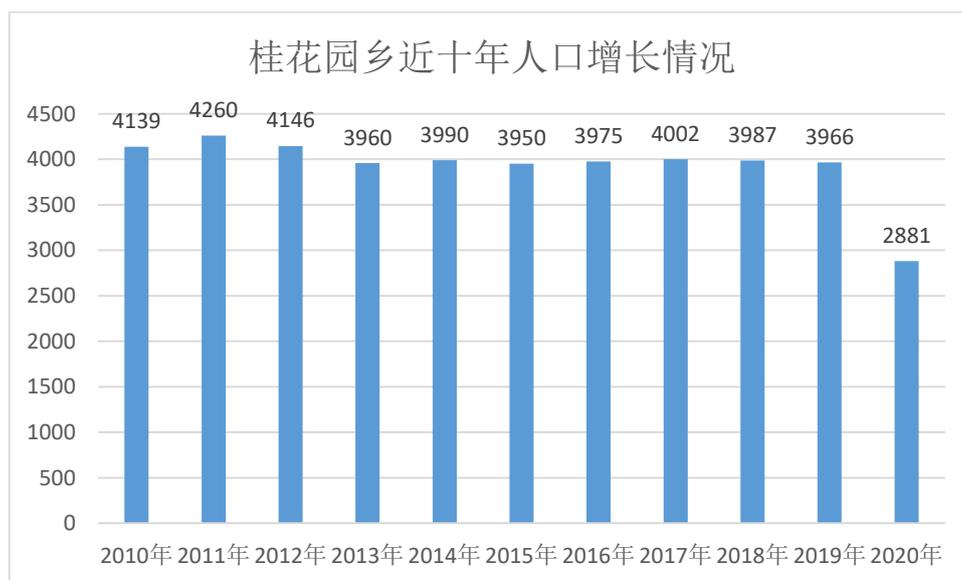
分析得知，桂花园乡人口年龄已进入老龄化阶段。

表2-1 桂花园乡人口构成

桂花园		
类别	人数	占比
总人口	10447	100.00%
男	5146	49.26%
女	5301	50.74%
0-14 岁	1428	13.67%
15-59 岁	6197	59.32%
60-64 岁	714	6.83%
65 岁以上	2108	20.18%
大学文化	471	4.51%
高中文化	1230	11.77%
初中文化	4788	45.83%
小学文化	2678	25.63%
城镇人口	4323	41.38%
乡村人口	6124	58.62%

表2-2 桂花园乡近十年人口信息

年份	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
人口	4139	4260	4146	3960	3990	3950	3975	4002	3987	3966	2881



2 桂花园乡近十年人口增长情况

## (二) 经济发展现状

2018 年完成地区生产总值 12618 万元，其中农业生产总值 10703 万元，工业生产总值 350 万元，第三产业生产总值 1565 万元，人均生产总值 8022.63 元。完成财政收入 164.5 万元。其中一般公共服务 117.9 万元，文化体育宣传 5.61 万元，社会保障和就业 6.76 万元，医疗卫生费 19.63 万元，农林水畜支出 4.2 万元，工商金融事务支出 4.6 万元，其它支出 5.8 万元。

### （三）产业发展情况

农业，桂花园乡农业以水稻，蔬菜种植为基础，辅以柑桔、杨梅、葡萄等水果种植和家禽、家畜、水产等养殖。其中茅头园、优胜、岩门的冰糖橙、早香柚口感好，品质优，经久不衰。楠木田的杨梅，滩头的葡萄久负盛名。

林业，用地面积 5203.9 公顷，（含公益林面积 1923.2 公顷）占全乡土地面积的 66.98%，有林地面积 3672.9 公顷，占林地面积的 70.58%；灌木林地 1406 公顷，占林地面积的 27.02%；未成林造林地 69.6 公顷，占林地面积的 1.34%；无立木林地 32.1 公顷，占林地面积的 0.62%；其它宜林地 23.3 公顷，占林地面积的 0.44%。森林覆盖率 65.37%，活立木总蓄积 16.84 万 m<sup>3</sup>，其中杉木 7.1 万 m<sup>3</sup>，松木 3.4 万 m<sup>3</sup>，阔叶树 6.34 万 m<sup>3</sup>，竹林面积 1095.5 公顷，338 万株。

畜牧业，桂花园设乡畜牧水产技术推广站一个，属事业性单位，有职工 3 人。开展疫病防治、开兽药店、饲料销售、推广技术和产品流通服务等项目。在邻县发生禽流感时，严加布控，科学防治，没有使疫情发生，确保了重大疫病不入乡，保证了全乡人民群众的生命财产安全。2018 年，牲猪出栏 9853 头，家禽出笼 44529 羽，水产品产量 8.2

吨，重点加强畜禽防疫和检疫体系，全年春秋两季防疫注射猪瘟、口蹄疫、链球菌、牛口蹄疫、禽流感、狂犬病等重大疫病疫苗，注射密度及挂标达标率为 100%。

服务业，桂花园乡的第三产业主要为旅游观光业为主。主要有茅头园星空庄园，黄土寨，密岩尖，天柱峰，洪高风雨桥，川岩旅游栈道、沅水太极图等景点景区。

其他商业服务多为家庭经营式，主要表现在小卖铺、饭店等，无大型商场、超市。

#### （四）土地使用现状

目前全乡总用地 6980.17 公顷。其中建设用地 308.77 公顷，占总用地面积的 4.42%；农用地 6048 公顷，占总用地面积的 86.65%；陆地水域面积 513.55 公顷，占总用地面积的 7.36%；其他土地 10.03 公顷，占总用地面积的 0.14%。

表2-3 土地利用现状表  
单位：公顷、%

一级类		二级类		2019 年（基期年）	
代码	名称	代码	名称	占面积比例	面积
01	耕地	0101	水田	7.43%	518.94
		0103	旱地	1.74%	121.33
02	园地	0201	果园	8.68%	605.71
		0202	茶园	0.10%	6.70
		0204	其他园地	0.25%	17.35
03	林地	0301	乔木林地	49.36%	3445.13
		0302	竹林地	12.67%	884.26
		0303	灌木林地	1.31%	91.41
		0304	其他林地	3.52%	245.54

04	草地	0403	其他草地	0.09%	5.96
05	湿地	0506	内陆滩涂	0.08%	5.44
06	农业设施建设用地	0601	乡村道路用地	1.37%	95.75
		0602	种植设施建设用地	0.02%	1.12
		0603	畜禽养殖设施建设用地	0.15%	10.78
		0604	水产养殖设施建设用地	0.02%	1.11
07	居住用地	0701	城镇住宅用地	0.38%	26.29
		0703	农村宅基地	2.49%	174.06
08	公共管理与公共服务用地	0801	机关团体用地	0.05%	3.27
		0804	教育用地	0.02%	1.51
		0806	医疗卫生用地	0.01%	0.95
09	商业服务业用地	0901	商业用地	0.02%	1.20
		0904	其他商业服务业用地	0.01%	0.46
10	工矿用地	1001	工业用地	1.33%	93.05
		1002	采矿用地	0.09%	6.38
11	仓储用地	1101	物流仓储用地	0.01%	0.82
		1102	储备库用地	0.02%	1.25
12	交通运输用地	1202	公路用地	0.59%	41.13
		1205	管道运输用地	0.01%	0.43
		1207	城镇道路用地	0.02%	1.23
		1208	交通场站用地	0.02%	1.35
13	公用设施用地	1301	供水用地	0.00%	0.04
		1302	排水用地	0.03%	1.87
		1303	供电用地	0.01%	0.52
		1304	供燃气用地	0.01%	0.76
		1309	环卫用地	0.10%	7.10
		1312	水工设施用地	0.18%	12.89
		1403	广场用地	0.00%	0.06
15	特殊用地	1503	宗教用地	0.01%	0.60
		1504	文物古迹用地	0.00%	0.31
		1506	殡葬用地	0.39%	27.04
		1507	其他特殊用地	0.01%	0.95
17	陆地水域	1701	河流水面	6.11%	426.65

	1703	水库水面	0.21%	14.35
	1704	坑塘水面	0.47%	32.71
	1705	沟渠	0.49%	34.40
	2306	裸土地	0.14%	10.03
国土总面积			100.00%	6980.17

## 第四节 乡域道路交通现状

### 一、对外交通现状

桂花园乡境内有两条省道穿过乡域，分别为省道 S334(洪黔公路)，宽 8.5 米，为三级公路，从乡域中间东西向穿过，西至洪江区，东至洪江市，是桂花园乡主要的对外交通道路，过境货车较多，车速高，局部路段较为拥堵，路上有公交车站点和客车经过；省道 S249，川山村段宽 30 米，其余地方平均宽度约 11 米，为三级公路，从桂花园南北向穿过，是桂花园至会同县的主要交通道路，路面情况良好。拟修建的怀洪旅游快线经过川山村、滩头村，长约 4 公里。

### 二、道路设施现状

乡镇内部道路路面多为 2 米—5 米，各行政村的村村通已经实现，但达不到快捷通达的效果，绕远路的现象还存在，针对这种情况，规划要进一步完善村村通道路。

## 第五节 公共服务与基础设施现状

### 一、公共服务设施

#### (一) 行政设施

乡级行政办公及部门机关主要集中在桂花园村，各村都设置有村委会。

## （二）教育设施

全乡有幼儿园（所）1所（位于岩门小学内），在园幼儿80人，在编教师2人；小学1所（岩门小学），在校生110人，在编教师24人，小学适龄儿童入学率100%；小升初升学率100%，九年义务教育覆盖率达100%，学前教育已实现全免费。无高中。

## （三）医疗设施

桂花园乡医疗设施为各村设置的卫生室，其中楠木田村、渔梁村存在两处卫生室，楠木田村卫生室共配置执业（助理）医师10人，渔梁村卫生室配置执业（助理）医师2人，其余村庄各设置一处卫生室，配置医师1人，共计13处卫生室，执业（助理）医师21人。

现状各村医疗卫生设施满足居民日常生活所需，可达到小病不出村的使用要求。

## （四）文化体育设施

各村均设置有文化活动和体育设施。其中，茅头园村设有4处体育建设场所和2处图书室（馆）或文化站，优胜村、堆边村、洪高村各有2处体育建设场所和1处图书室（馆）或文化站，其余各村各有1处体育建设场所和1处图书室（馆）或文化站。

表2-4 各村文化体育设施

指标名称	计量单位	茅头园	优胜	楠木田	桂花园	堆边	渔梁	洪高	铁溪	川山	滩头	岩门	合计
体育健身场所	个	4	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	17

图书室 (馆)、文 化站	个	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	13
农民业余文 化组织	个	6	1	1		1		1	1	1	1		13

### (五) 电商网点

各村均设置有农村电商服务平台，但利用率较低。

### (六) 社会福利设施

目前桂花园乡老人多为居家养老，无集体养老设施。

### (七) 法制建设

在桂花园乡茅头园村利用赶集期对村民集中开展了以“加强法治乡村建设，护航全面推进乡村振兴”为主题的宣传教育活动。

活动现场，通过悬挂普法标语、设立咨询台、发放宣传资料，重点宣传了《长江保护法》《乡村振兴促进法》《民法典》和农村宅基地等有关法律法规。同时还宣传了农业防治技术，发放了瓜果树病虫害防治宣传单、肥料使用宣传单、农药使用手册，农机使用安全宣传手册。赶集村民纷纷前来领取普法宣传资料，有的还就自身遇到的法律疑难问题咨询工作人员，工作人员都一一予以解答。

本次法治宣传共计发放农业防治技术宣传资料 800 余份、法律法规宣传资料 380 余份，制作宣传横幅 3 条、环保宣传袋 200 余个。通过本次活动，进一步提升了村民的法治意识，推广了农业技术，为推动乡村振兴、建设法治洪江营造了良好的法治环境。

## 二、基础设施

### (一) 水利电力

桂花园乡辖区内无大型水利水电设施，存在部分农田水利设施。

表2-5 桂花园乡各村水利电力设施统计表

指标名称	计量单位	茅头园	优胜		楠木田	桂花园	堆边	渔梁	洪高	铁溪	川山	滩头	岩门	合计
主要灌溉用水源 (1.地表水 2.地下水 3.无水源)	-	1	1		1	2	1	1	1	1	1	1	2	13
能正常使用的机电井	眼	6	6								2		8	22
能正常使用的排灌站	个													
本村能够使用的灌溉用水塘和水库	个	20	3			2	4	3		5		9	30	76

### (二) 给水

目前桂花园乡没有集中供水，村庄用水采用山泉水形式，由管道将山泉水送至高出水池，在由水池接管道入户。

### (三) 排水

目前桂花园乡居民采用污水自流排放，自然渗透，无集中处理设施。

雨水排放根据地势流至水渠，最终排放至沅江，桂花园村城乡结合部建设有雨水排放管道。

### (四) 电力通信

桂花园乡无大型变电站，现状各村电力设施完全满足需求。

### (五) 燃气供暖

桂花园乡无燃气供暖设施，村民燃气多为自行购买煤气罐使用。

### (六) 垃圾环卫

各行政村均布设有垃圾桶，由环卫公司统一负责处理。

### (七) 安全设施

桂花园乡沿沅江两侧仅工业园附近堤坝已修建完成，其余地段仍存在水土流失现象。桂花园乡主要灾种为地质灾害、火灾、洪涝灾害。乡域内无消防站，最近一处消防站点位于洪江区城南。

## 第六节 现状问题小结

### 一、优势

通过对桂花园乡进行现状调查，挖掘其发展优势：

（一）乡域内多为山地，生物资源、动物资源丰富，生态环境保护好。

（二）气候适宜，日照充足，降水丰富。

（三）桂花园乡部分地域为高海拔地区，视野辽阔，人文自然景观众多，旅游资源丰富。

（四）党组织凝聚力强，村民关系融洽，民风淳朴。

### 二、劣势

桂花园乡同时也存在以下不利因素，制约它的发展。

一是桂花园乡是城郊乡，包围整个城区，全乡 12 个村居中有 11 个村居涉及城市规划区内，土地利用主要服从城市规划。城市规划区内村民数量大，建房需求旺盛，过往的城市规划忽略了城市规划区内的村民安置和建房方面的因素，其次是城市开发边界规划过宽，导致很多地方可能长时间没能开发，又实施相应的控制，从而导致了城市开发和农村发展相冲突。

二是永久基本农田基数大，生态公益林基数大、生态红线范围广，

村集体建设用地难以腾挪，制约了集体经济发展。

三是部分通组道路宽度不够，双向汇车较困难；老龄化严重，老年人生活起居、养老服务环境急需改善；灌排设施废旧，部分区域灌溉难以保障，且排水沟易受雨水冲刷淤积。

### **三、村庄调研意见和建议**

一是合理划定城市开发边界，避免大而未用，产生城市开发和农村发展相冲突的矛盾，建议不要将滩头村纳入城市规划区内。

二是充分利用原国有企业集中区域进行城市化改造。如原来的湘西仪器仪表总厂、3614厂、塑料厂等。三是要因地制宜，给各村居预留足够的集体建设用地，便于乡村振兴的产业发展。

## **第三章 上位规划及相关规划解读**

### **第一节 《怀化市洪江区城市总体规划（2012—2030）》**

#### **一、城市性质**

国家历史文化名城、全国的主要旅游目的地城市和国际重要旅游目的地城市。

#### **二、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。

#### **三、发展目标**

打造生态宜居和旅游目的地城市、建设湘西南特色生态循环工业基地。

#### **四、对桂花园乡的发展要求**

在《怀化市洪江区城市总体规划（2012—2030）》中。洪江区的城市性质为国家历史文化名城、全国的主要旅游目的地城市和国际重要旅游目的地城市。桂花园乡的发展应该与洪江区的发展格局相协调，结合桂花园乡的现状资源禀赋，将桂花园乡的发展分为城镇开发边界内外两部分，内部发展洪江区工业园区，规划从桂花园乡环境整体保护出发，以提高乡综合效益为原则，对桂花园乡辖区内污染严重、布局散乱、效益差的工业企业，如化工厂、造纸等，特别是对桂花园生态环境和乡村景观影响较大的污染企业应逐步施行“关、停、并、迁、转”，

严格禁止在工业集中区外新建工业企业。合理地调整和规划工业区，为工业和乡村的发展创造良好的空间环境。将工业用地逐步向工业集中区集中，使桂花园乡集中建设区逐步摆脱工业的影响，积极发展旅游产业，更好地发挥其旅游乡镇的作用。

开边边界以外，桂花园乡现有农业生产主要以园地种植、水稻耕种、林业生产为基础。林业用地占全区大部分用地，永久基本农田主要集中在沅水两岸的低洼地带，农业产值占国民经济比重较小。依托桂花园乡良好的林业资源和旅游资源，依靠结构调整，规划重点发展林业及观光型农业，扩大综合农业示范园区建设，持之以恒地推动农业产业结构调整，大力推进农业产业化经营、专业化生产和区域化布局，发展生态农业、特色农业、高效农业，加强农产品质量安全监管，扩大绿色、有机农产品生产，快速提升农业整体素质，增强产品市场竞争力，努力实现粮食稳定增产、农业持续增效、农民较快增收。

## **第二节 《洪江区国民经济和社会发展第十四个五年规划》**

十四五规划中要求桂花园乡构建特色文化体系、打造特色文化品牌，集中力量推出一批适销对路的旅游产品。以观光类型旅游资源为依托打造集天象与自然奇观、山地生态、水域风光、林木风光、特色建筑与遗址等特色观光旅游内容，实现极具旅游吸引力的全域观光旅游产品体系。

根据桂花园乡要素禀赋和比较优势，挖掘本地最有基础、最具潜力、最能成长的特色产业，做精做强主导特色产业，重点发展楠竹、雪

峰乌骨鸡、蔬菜、优质水果等特色产业。大力发展极具鲜明地域特色和产业优势的特色轻工产业，深入打造产业高度集聚和区域品牌知名度高、辐射范围广的产业集群。充分利用好“走出去”的各项政策，全面对接沿线国家、地区建设和发展需求，引导优势产能走出去，推动产业结构转型升级。

遵循“布局集中、产业集聚、土地集约、运行安全、生态环保”的发展思路，强力推进绿色制造体系建设，推进园区向生态型、循环型、低碳型、可持续生态园区转化，用循环经济理念指导园区规划、建设和改造，对进入园区的企业明确土地、资源、能源利用及污染物排放综合控制要求，形成资源高效循环利用的产业链，大力提高资源在内部及企业间的循环利用率，打造绿色循环产业基地

### **第三节 《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》**

桂花园乡作为洪江区中心城区拓展的主要区域，规划期内的区域经济社会发展目标为：以穿岩新区发展为主体，以洪江区工业园发展为依托，将桂花园乡发展成为洪江区新的政治、经济、文化中心，湘西南地区新型循环经济工业基地

耕地保有量：到 2020 年不低于 685.00 公顷；永久基本农田保护面积：到 2020 年不少于 512.78 公顷；建设用地总规模：到 2020 年控制在 618.60 公顷以内；城乡建设用地规模：到 2020 年控制在 484.31 公顷以内；城镇工矿用地规模：到 2020 年控制在 298.31 公顷以内；新增建设用地：到 2020 年控制在 360.98 公顷以内；农用地转用规模：到 2020 年控制在 313.60 公顷以内；建设占用耕地规模：到 2020 年控制

在 52.36 公顷以内。

到 2020 年,全乡土地综合整治补充耕地不少于 51.46 公顷,其中:土地整理补充耕地 5.84 公顷,土地开发补充耕地 45.62 公顷;到 2020 年,全乡土地生态保护面积不低于 1900 公顷,工业废水处理率达到 80.00%以上,工业固体废物处理率达 85.00%,城镇生活污水集中处理率达 80.00%,城镇生活垃圾无害化处理率达 100%。

规划期内,全乡土地整治规划目标为:土地综合整治面积 73.54 公顷,新增耕地 15.21 公顷;村庄整理面积 4.94 公顷,新增耕地 3.95 公顷;土地开发面积 40.37 公顷,新增耕地 32.30 公顷。

在特定的时期内,编制的土地利用规划保障了城镇发展,加快城镇化发展进程,保障土地生产要素的供给能力。建设用地的大面积增加,提高了土地利用效益水平,促进社会经济的快速发展。

#### **第四节 《洪江区全域旅游总体规划（2017—2035 年）》**

洪江区全域旅游总体空间结构:

一核驱动、两水涵养、三轴串联、四点融合、五片区协同发展

一核: 洪江古商城

两水: 沅江和巫水

三轴: 自然山水轴、旅游发展轴、人文历史轴

四点: 菖蒲村、鸬鹚村、横岩村、茅头园村

五片区: 水上竹海度假区、嵩云礼佛禅修区、山水新城旅游区、工业文化创意区、乡村旅游体验区

在洪江区全域旅游总体规划中,桂花园乡位于自然山水发展轴上,

定义为嵩云礼佛禅修区、工业文化创意区、乡村旅游体验区、山水新城游憩区，以康养度假、休闲娱乐为主要功能。围绕全域旅游的生态主题，依托该区域自然生态环境，打造特色主题休闲度假区域。

## **第五节 《湖南省乡村振兴战略规划（2018-2022年）》**

本规划主要明确湖南省实现乡村振兴战略的宏伟目标、主要任务和重大举措，部署重大工程、重大计划、重大行动，确定时间表、路线图、任务书，是指导各级各部门分类有序推进乡村振兴的重要依据。

### **一、梯次推进乡村振兴**

（一）准确聚焦阶段任务。

在全面建成小康社会决胜期，重点抓好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，加快补齐农业现代化短腿和乡村建设短板。在开启全面建设社会主义现代化国家新征程时期，重点加快城乡融合发展制度设计和政策创新，推动城乡公共资源均衡配置和基本公共服务均等化，推进乡村治理体系和治理能力现代化，全面提升农民精神风貌。

（二）发挥引领区示范作用。

城镇化率较高、区位优势明显、经济基础好、集体经济实力强的县市区，是乡村振兴的排头兵。加快发展现代都市农业，创新乡村发展形态，推动城乡全面融合发展，全面实现基础设施一体化和基本公共服务均等化，提升乡风文明和乡村治理水平，打造宜居宜业宜游的美丽乡村，建设现代化的农村社区。到2022年，率先基本实现农业农村现代化。



## 第六节 《怀化市乡村振兴战略规划（2018—2022年）》

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。

### 一、分类推进乡村振兴

统筹乡村地理区位、资源禀赋和发展基础，将村庄划分为城郊融合型、特色保护型、集聚提升型、搬迁撤并型四类，精准化施策，差异化发展。

#### （一）城郊融合型

城市近郊区以及县市区沿所在地的村庄，加快产城融合、城乡融合步伐，推进基础设施和公共服务的互联互通、共建共享，在形态上保留乡村风貌，在治理上体现城市水平，逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢、满足城市消费需求能力。

#### （二）集聚提升型

以农耕和工贸为主导、资源相对富集、现有规模较大的中心村、国有农场、国有林场和其他仍将存续的一般村庄，在原有规模基础上提升水利、电网、交通、通信等基础设施，强化主导产业支撑，引导适度规模经营，推进农业、工贸、休闲服务等专业化、现代化，建设宜居宜业的美丽村庄。

#### （三）特色保护型

历史文化名村、传统古村落、少数民族特色村寨、特色景观旅游村寨等自然历史文化特色资源丰富的村庄，注重自然风貌和独特风格的

保护与传承，优化村庄自然田园和人文建筑景观等整体空间形态与环境，尊重原住居民生活形态和传统习惯，加快改善村庄基础设施和公共环境，合理利用村庄特色资源，注入地域性特有文化元素，科学发展乡村旅游和特色产业，充分彰显特色保护型村庄的独特魅力。

#### （四）搬迁撤并型

地理位置偏远、对外交通不便、生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发、人口流失特别严重和因重大项目建设需要搬迁的村庄，在尊重农民意愿的基础上，通过易地扶贫搬迁、生态宜居搬迁、农村集聚发展搬迁等方式，实施村庄搬迁撤并，依托小城镇、产业园区、旅游景区、乡村旅游区等适宜区域进行安置。搬迁撤并后的村庄因地制宜还耕还林，改善乡村生产生态空间。

洪江区桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村为城郊融合类村庄；铁溪村、渔梁村、川山村为其他类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。

# 第四章 规划总则

## 第一节 规划指导思想

（一）努力实现“城镇现代化、城乡一体化”，促进“三生”空间融合发展，建设空间布局合理、生态环境优美、社会经济繁荣的现代化新型乡村空间格局。

（二）协调城镇发展与区域基础设施布局的关系，尤其确保区域内外交通的通畅、便捷，加强土地资源的空间管制。

（三）紧密结合洪江区发展，做好规划布局引导，使桂花园乡和县区近、远期发展相互协调。

（四）坚持可持续发展理念，以“乡村振兴”为契机，做好乡村融合发展和协调管制。

## 第二节 规划原则

### 一、区域统筹性原则

坚持城乡统筹、区域统筹、经济社会统筹、人与自然和谐统筹，贯彻科学发展观，从宏观层次把握规划区域的发展方向、功能定位与开发模式。规划区域作为洪江区重要功能组成部分，应服从于洪江区的统一发展要求，对规划区域空间发展进行合理控制和引导。

### 二、可持续发展原则

研究制定乡规划应该始终贯彻可持续发展理念，包括经济的可持续发展，社会的可持续发展和生态环境的可持续发展三个方面。桂花

园乡的发展应该是建立在自然、环境、资本、和人力资源的合理可持续利用的基础上，实现生态经济系统的良性循环。在资源和土地的利用上应该坚持开发与保护并重，建立经济、环境、社会、资源和环境协调发展的配置机制。

### **三、弹性原则**

乡总体规划研究桂花园乡发展的机遇与挑战，分析乡自身发展的优势、劣势，合理制定乡发展的目标、速度、规模和发展战略。由于未来发展中存在着许多不确定因素，为了适应变化的需求，土地利用、空间布局、建设标准要保有一定的弹性和灵活性。

### **四、经营城镇原则**

乡镇的发展应该是在充分重视和发挥市场机制的作用前提下，正确处理好地方政府职能与市场主体之间的关系。在编制总体规划时，重视研究市场经济规律，将经济运行法则运用到规划中，结合市场经济观念进行用地布局，在基础设施、公共设施建设和管理方面引入经营的理念，把整个乡镇资源作为资产来经营。

### **五、生态性原则**

以生态理论为指导，使乡镇经济社会发展符合生态规律，协调由于建设及人类活动所造成的生态环境与资源、经济、社会等方面的矛盾，乡镇建设区需要周边良好的生态容量支持，地区生态建设需要在有限的生态条件下，尽可能的完善和发挥生态资源的效用，使地区的经济、社会和环境等要素能融合在统一的生态框架之下。经济合理地利用土地和其它自然资源，实现向自然适度索取与最优回报间的平衡，

达到共生、共荣、共存、共乐、共雅。

## 六、突出特色原则

充分分析规划区域自然、历史、文化、现状特点，在研究乡镇形象和整体空间环境的基础上，进行景观特色的塑造。

### 第三节 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) 《中华人民共和国环境影响评价法》（2018年）；
- (4) 《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）；
- (5) 《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》；
- (6) 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》（厅字〔2019〕48号）；
- (7) 《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）；
- (8) 《湖南省委省政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》；
- (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》；
- (10) 《镇规划标准 GB50188-2007》；
- (11) 《湖南省建设用地指标》（2020版）；

- (12) 《湖南省农村住房建设管理办法》（2019 年 12 月）
- (13) 《怀化市洪江区城市总体规划（2012—2030）》；
- (14) 《桂花园乡土地利用总体规划（2006—2020）》（2016 年调整完善）；
- (15) 《洪江区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》；
- (16) 《洪江区全域旅游总体规划》；
- (17) 《桂花园乡 2020 年工作总结及 2021 年工作计划》；
- (18) 其他相关标准规范。

## 第四节 规划期限

本规划规划期限为 2021—2035 年。

其中近期规划期限为 2021—2025 年；远期为 2026—2035 年。

## 第五节 规划范围

本次规划范围，即桂花园乡行政辖区，东连洪江市深渡乡、沙湾乡，南接会同县若水镇，西邻洪江区横岩乡，北接洪江市沙湾乡、土溪乡。乡政府驻地位于洪江区南岳路 78 号，总区域面积 69.80 平方公里，。

## 第六节 规划重点

### 一、深入细致的实际调研

本次规划在项目开展初期重点要对桂花园乡的产业经济发展、综合交通、基础设施建设、乡镇建成环境、乡村发展现状、生态环境保护、乡镇发展历程等方面现状问题进行细致深入的研究，并对桂花园

乡与周边区域范围内城市、乡镇之间的关系进行分析。力图使本次规划更具针对性、科学性与可行性。

## **二、重点发展问题分析研究**

本次规划要着重对农村文化遗产与乡镇建设相结合、环境保护与经济发展相协调、农业产业产品升级等重要问题进行深入的专题研究，增强了规划编制深度与广度。

## **三、发展目标与实施路径的制定**

本次规划针对桂花园乡社会经济发展现状、区域宏观发展形势与区域协调关系等因素，为桂花园乡制定符合未来发展需求的目标与定位。并根据桂花园乡的城乡空间发展、交通组织、产业结构、居住环境、生态保护等发展现状，结合桂花园乡与周边乡镇的发展关系，进行多方案比较，最终确定科学、合理的发展路径。

# 第五章 基础评估分析

## 第一节 现状评估

### 一、《洪江区资源环境承载能力和国土空间适宜性评价》（2021—2035年）

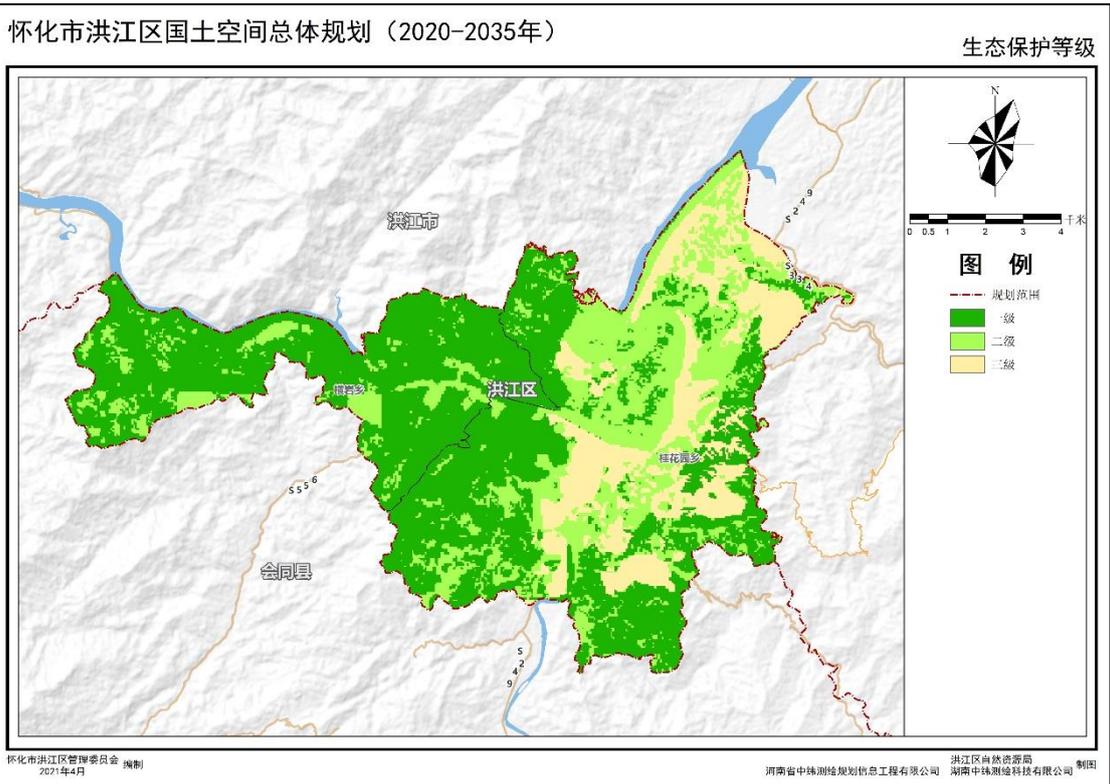
#### （一）洪江区资源环境承载能力评价

##### 1. 生态保护等级评价

桂花园乡生态保护等级较高区域为铁溪村、滩头村西部、洪高村、桂花园村东部、楠木田村东部、川山村部分零散地块，其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。岩门村、优胜村、茅头园村、滩头村东部、渔梁村、堆边村、桂花园村西部、楠木田村西部属于二、三生态保护等级交杂区域。

表5-1 生态保护等级评价  
单位：公顷

乡镇	一级		二级		三级		合计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
横岩乡	2873.88	84.41%	528.08	15.51%	2.85	0.08%	3404.81
桂花园乡	3350.11	42.37%	2660.02	33.64%	1896.72	23.99%	7906.85
洪江区	6219.95	54.99%	3189.84	28.20%	1901.88	16.81%	11311.66



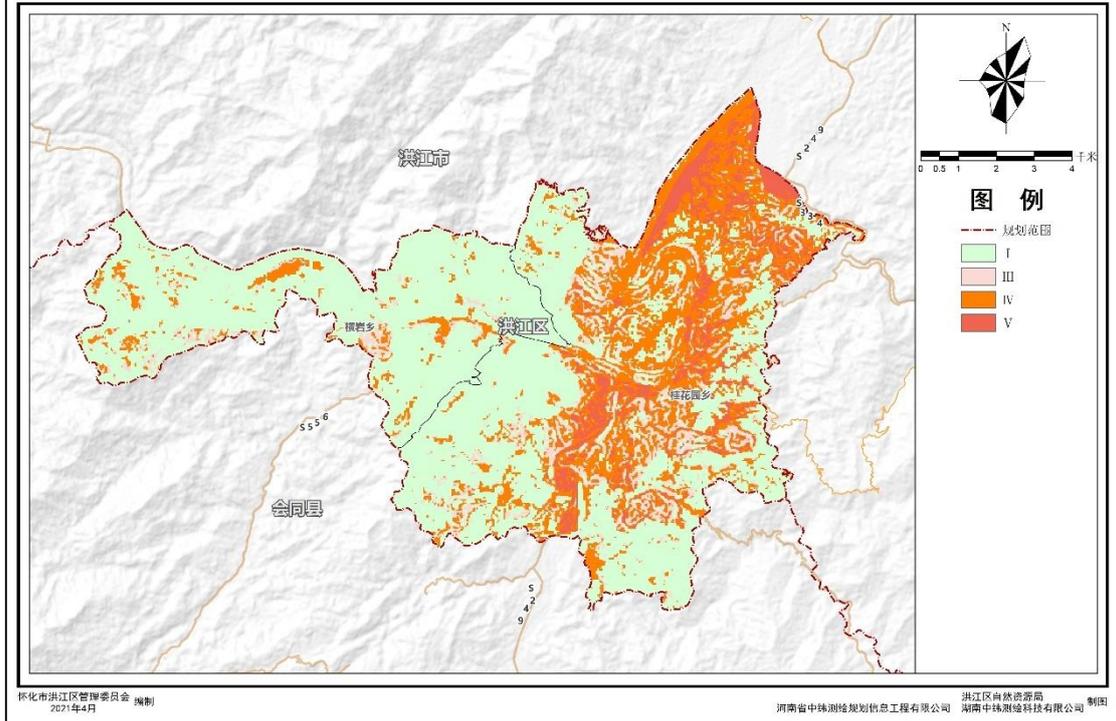
8 生态保护等级评价图

## 2. 农业功能指向的承载等级评价

根据评价结果显示，桂花园乡农业功能指向的承载等级较高的区域主要分布在茅头园村、优胜村、岩门村，其余村庄内部有零散分布，这些区域地势平坦、生态保护等级较低。

表5-2 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	2947.63	86.57%	0.00	0.00%	200.37	5.88%	255.92	7.52%	0.89	0.03%	3404.81
桂花园乡	3554.04	44.95%	0.00	0.00%	1084.21	13.71%	2489.91	31.49%	778.70	9.85%	7906.85
洪江区	6497.67	57.44%	0.00	0.00%	1285.33	11.36%	2748.13	24.29%	780.53	6.90%	11311.66



9 农业功能指向的承载等级评价图

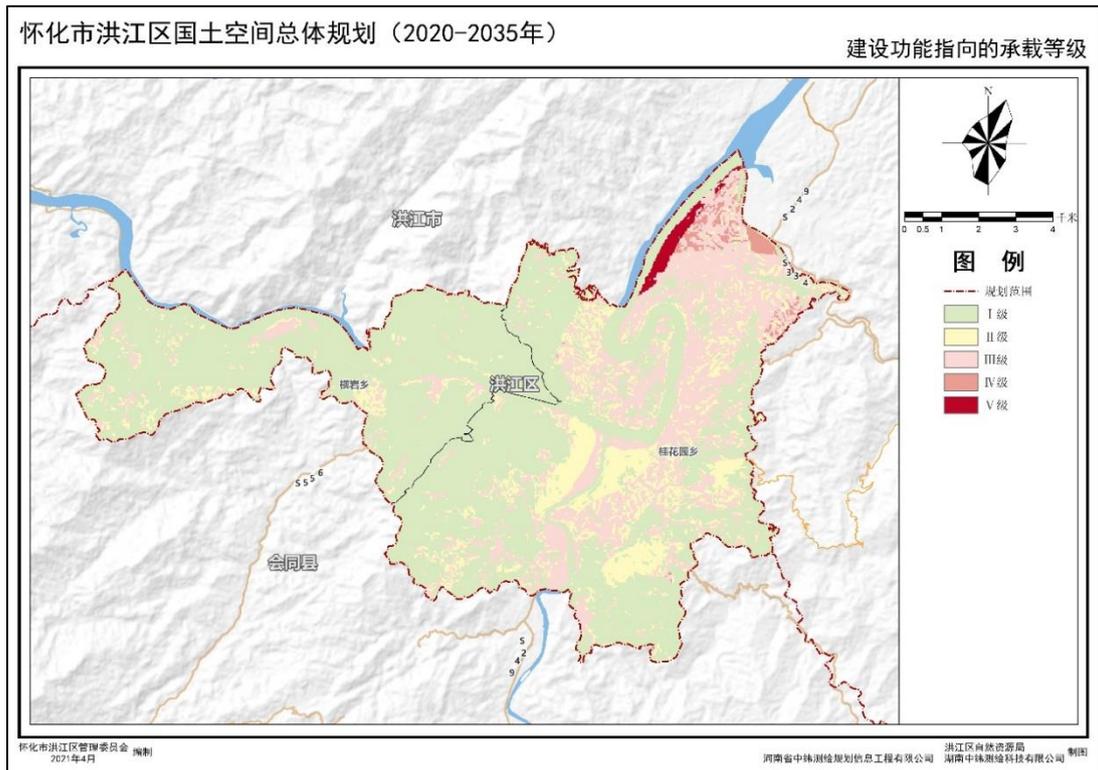
### 3.建设功能指向的承载等级评价

根据评价结果显示，桂花园乡建设功能的承载等级较高的区域主要分布在川山村、岩门村、优胜村和茅头园村，其余村庄分布零散，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5-3 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	2963.06	87.03%	197.42	5.80%	244.15	7.17%	0.09	0.00%	0.09	0.00%	3404.81
桂花园乡	4059.20	51.34%	1303.21	16.48%	2335.47	29.54%	123.36	1.56%	85.61	1.08%	7906.85
洪江区	7018.83	62.05%	1501.67	13.28%	2581.77	22.82%	123.60	1.09%	85.81	0.76%	11311.66



## 10 建设功能指向的承载等级

### （二）洪江区国土空间开发适宜性评价

#### 1.生态保护重要性等级

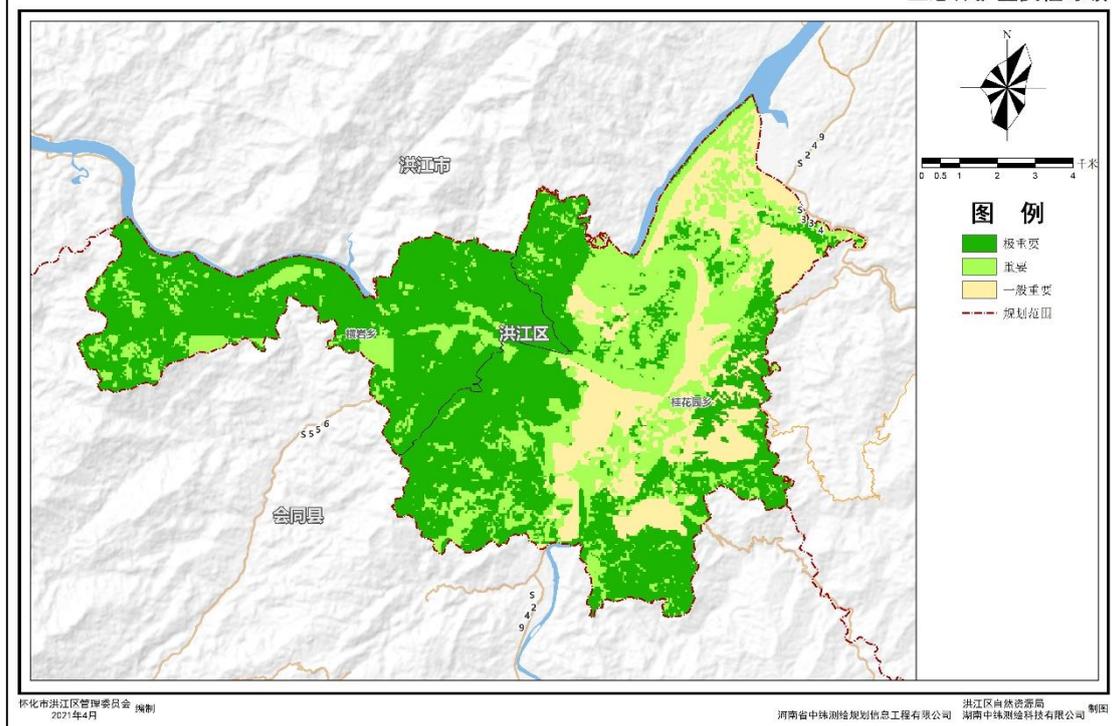
桂花园乡生态保护重要性为极重要的面积有 3353.71 公顷，约占全乡面积的 42.42%。生态保护重要性为重要的面积有 2659.55 公顷，约占全乡面积的 33.64%。生态保护重要性为一般重要的面积有 1893.60 公顷，约占全乡面积的 23.95%。

根据评价结果，桂花园乡生态保护极重要的区域占全乡总面积比重一般，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5-4 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		一般重要		合计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
横岩乡	2874.87	84.44%	528.15	15.51%	1.78	0.05%	3404.81
桂花园乡	3353.71	42.42%	2659.55	33.64%	1893.60	23.95%	7906.85
洪江区	6224.45	55.03%	3189.48	28.20%	1897.73	16.78%	11311.66



### 11 生态保护重要性等级评价

#### 2. 农业开发适宜性评价

桂花园乡农业开发适宜性为不适宜的面积有 3554.04 公顷，约占全乡面积的 44.95%。农业开发适宜性为一般适宜的面积有 1084.21 公顷，约占全乡面积的 13.71%。农业开发适宜性为适宜的面积有 3268.60 公顷，约占全乡面积的 41.34%。

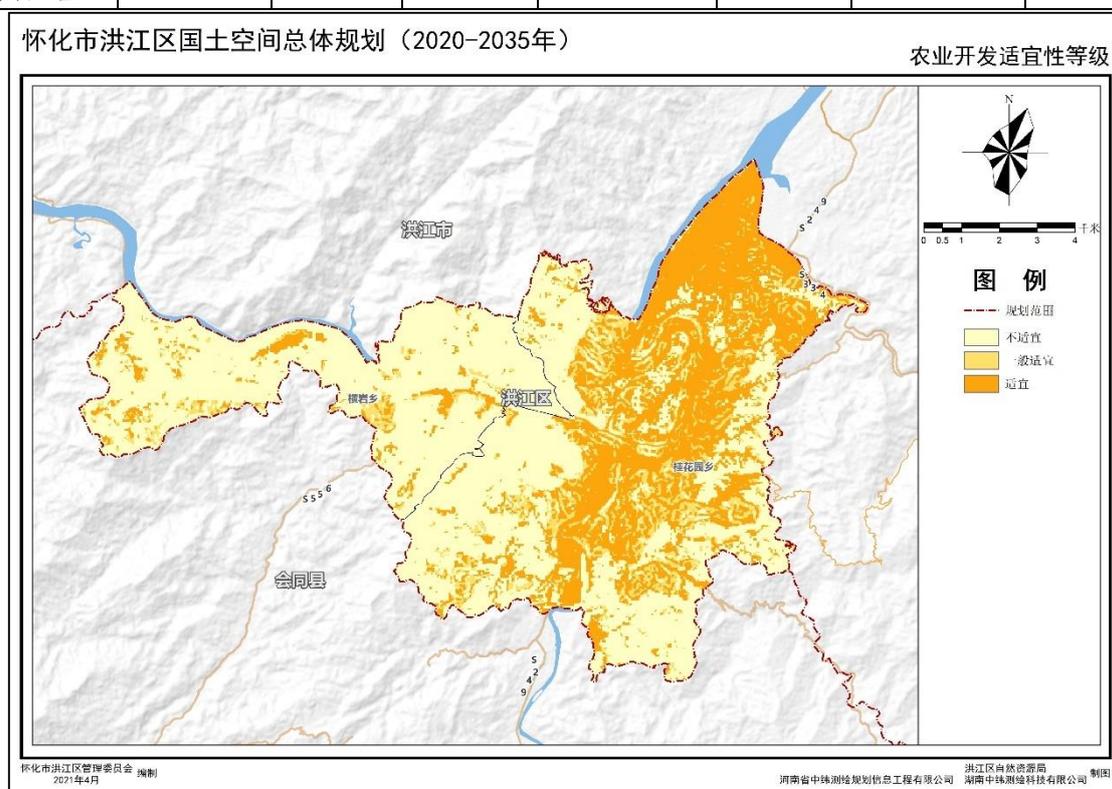
根据评价结果显示，桂花园乡农业开发适宜性较高的区域主要分布在川山村、岩门村、优胜村和茅头园村，其余村庄分布零散，这些区域地质条件较好、地势较为平坦、水资源丰富、生态保护等级较低。农业的开发受地形地貌影响很大，因此对于地形坡度较大、水资源匮乏的地区，往往不适宜进行农业生产活动。

表5-5 洪江区农业开发适宜性结果

单位：公顷

乡镇	不适宜		一般适宜		适宜		合计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	

横岩乡	2947.63	86.57%	200.37	5.88%	256.81	7.54%	3404.81
桂花园乡	3554.04	44.95%	1084.21	13.71%	3268.60	41.34%	7906.85
洪江区	6497.67	57.44%	1285.33	11.36%	3528.66	31.19%	11311.66



## 12 农业开发适宜性等级评价

### 3.建设开发适宜性评价

桂花园乡建设开发适宜性为不适宜的面积有 3993.84 公顷，约占全乡面积的 50.51%。建设开发适宜性为一般适宜的面积有 2912.79 公顷，约占全乡面积的 36.84%。建设开发适宜性为适宜的面积有 0.09 公顷，约占全乡面积的 0.01%。

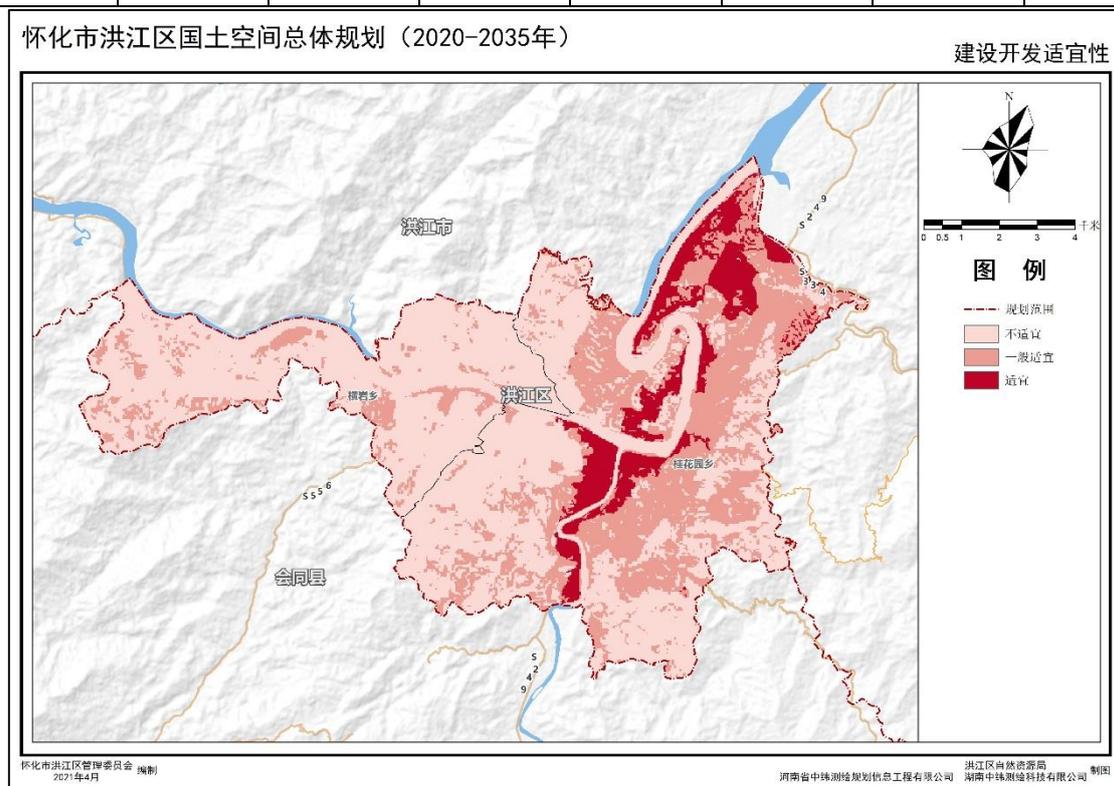
根据评价结果显示，桂花园乡的建设开发适宜性区域约占全乡总面积的一半，一般适宜区域，主要集中在桂花园乡沿沅江两岸低海拔地区，适宜区域主要为原城镇建设用地区域。

表5-6 洪江区建设开发适宜性评级结果

单位：公顷

乡镇	不适宜		一般适宜		适宜		合计
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	
横岩乡	2963.32	87.03%	441.40	12.96%	0.09	0.00%	3404.81

桂花园乡	3993.84	50.51%	2912.79	36.84%	1000.22	12.65%	7906.85
洪江区	6953.65	61.47%	3356.49	29.67%	1001.52	8.85%	11311.66



13 建设开发适宜性等级评价

## 二、《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》（2016年调整完善方案）

### （一）土地利用规划目标调整情况

#### 1.耕地与永久基本农田保护目标

到2020年，全乡耕地保有量不低于685.00公顷，规划修改后耕地保有量较修改前保持一致；永久基本农田保护面积不低于512.78公顷，。

#### 2.建设用地规模控制目标

建设用地总规模：到2020年控制在618.60公顷以内；

城乡建设用地规模：到2020年控制在484.31公顷以内；

城镇工矿用地规模：到2020年控制在298.31公顷以内；

新增建设用地：到2020年控制在360.98公顷以内；

农用地转用规模：到 2020 年控制在 313.60 公顷以内；

建设占用耕地规模：到 2020 年控制在 52.36 公顷以内。

## （二）土地利用结构调整

根据社会经济发展对土地利用的需求，优先安排农用地，合理规划建设用地，适度开发未利用地，调整三大类土地利用结构：

2006—2020 年，农用地总量减少 297.72 公顷。到 2020 年，农用地总面积为 5015.00 公顷，占土地总面积的 82.73%，比 2005 年下降 4.91%。

2006—2020 年，建设用地总规模净增加 350.57 公顷。到 2020 年，建设用地总规模为 618.60 公顷，占土地总面积的 10.20%，比 2005 年上升 5.78%。

2006—2020 年，其他土地总面积减少 52.85 公顷。到 2020 年，其他土地总面积为 428.75 公顷，占土地总面积的 7.07%，比 2005 年下降 0.87%。

## （三）规划实施成效

### 1. 耕地与永久基本农田保护成效

在《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》中下发耕地保有量任务不不低于 685.00 公顷，永久基本农田保护面积不低于 512.78 公顷，通过桂花园乡第三次全国国土调查数据得知，至 2020 年，全乡耕地总面积 640.27 公顷，占土地总面积的 9.17%，通过永久基本农田划定数据得知，至 2020 年，全乡永久基本农田总面积 226.39 公顷。

现行规划实施期间，桂花园乡严格控制非农业建设占用耕地。按照不占或少占耕地、促进节约集约用地的原则，强化对城乡各类建设

占用耕地的控制和引导。通过严格的供地政策，制定项目用地控制指标、严格市场准入条件等措施，从源头上减少非农业建设对耕地的占用。严格执行耕地占补平衡制度，各类非农业建设经批准占用耕地的，较好的把握了“占补平衡”、“先补后占”的原则。加大耕地管护力度。按照数量、质量和生态全面管护的要求，依据耕地等级实施差别化管护，同时加大中低产田改造力度，积极开展农田水利建设，为耕地保有量目标的实现提供有效保障。

永久基本农田保护方面，签订永久基本农田保护责任书，建立永久基本农田保护标志牌和界桩，发放永久基本农田保护责任卡，建立永久基本农田保护数据库，强化了永久基本农田保护基础工作。加大了农田基础设施建设力度，积极推进高标准农田建设和永久基本农田保护示范区建设。实现“永久基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化”的目标，进一步提升了永久基本农田质量。

## 2.建设用地管控成效

在《桂花园乡土地利用总体规划(2006-2020)》中要求至2020年，全乡建设用地总规模控制在618.60公顷以内，根据桂花园乡第三次全国国土调查数据得知，至2020年，全乡建设用地总面积319.57公顷，占总用地面积的4.58%。

现行规划实施期间，建设用地严格按照土地利用总体规划引导实施，建设用地基本上限制在规划划定的界线范围内。在建设占用土地时，充分做到了利用现有建设用地和空闲地，尽可能利用非耕地或劣质耕地。新增建设用地在规划引导下得到了有效控制，并不断推进农

村建设用地整治。

### 3.土地利用结构优化成效

《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》的实施，对推动桂花园乡经济社会的可持续发展，合理利用土地资源，强化土地利用的宏观调控，优化土地利用结构和落实土地空间布局都起到了积极地作用：一方面有效的遏制了建设用地盲目扩大，保护了永久基本农田，提高了土地利用集约化水平；另一方面通过合理安排用地，确保重点建设项目用地的合理需求，为地方经济、社会发展提供了用地保障。

规划期内，桂花园乡农用地保持基本稳定，建设用地得到有效的控制，未利用地得到合理开发，城乡用地结构不断优化。

#### （四）存在问题

《桂花园乡土地利用总体规划（2006-2020）》是桂花园乡在当时严峻的土地利用情势下做出的统筹宏观区域土地利用的战略举措，并在随后的实施中对保护耕地、缓和用地矛盾、统筹区域发展方面起到了关键的作用。但随着桂花园乡独特资源优势的逐渐显现和社会经济的全面发展，原有的规划在应对瞬息万变的宏观形式时逐渐暴露了自身的弱点。

## 三、《怀化市洪江区城市总体规划（2012-2030）》

### （一）区域城乡空间布局

规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，区域空间结构概况为“一心两轴”规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，区域空间结构概况为“一心两轴”规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园村，区域空间结构概况为“一心两轴”规划期内将桂花园乡政府搬迁至茅头园

村，区域空间结构概况为“一心两轴、一城两镇”。

“一心两轴”：即以中城区为核及沅水和巫条沿江发展。

“一城两镇”：即区内除中心外“一城两镇”：即区内除中心外“一城两镇”：即区内除中心外还，城区建设用地还包括横岩乡及桂花园两个集镇。城区建设用地南北向组团式拓展。

规划桂花园乡集镇人口 2000 人。

规划将区内桂花园乡的茅头园、均冲、桂花园、堆边、洪高村规划为中心村。规划将桂花园乡的优胜、楠木田、渔梁、铁溪、滩头、川山、桃李园村规划为改居型。

## （二）区域市政基础设施规划

### 1.给水工程规划

#### （1）用水量指标

乡镇综合用水量为 250L/人。

#### （2）水厂布局

保留并扩大现状水厂供规模，远期在城北工业集中区公溪河上游划一新水厂，水源取自公溪河，保证城市及周边村落供水。

水厂充分考虑基础设施共享原则，不仅供给乡镇政府驻地用同时也向附近周边农村社区供水。

### 2.排水工程规划

#### （1）污水处理厂

在工业集中区新增一座污水处理厂，能力为 1000m<sup>3</sup> /d，新型农村社区按照资源共享原则，集中或分散配置小型污水处理设施。

### 3.电力工程规划

### （1）电源规划

桂花园乡供电由本区电源供给，并积极推进和区域电网融合，桂花园乡供电区应统筹考虑城乡用电一体化的需求，变电站布局结合全区供电系统规划，满足桂花园乡用电需求。

### 4.电信工程规划

规划按照农村 5-10 公里一处进行邮政设施布局，原则上桂花园乡建设邮政所一处，同时兼顾农村社区的分布进行邮政代办点布局。

### 5.环卫设施规划

#### （1）垃圾收集处理方式

新型农村社区设小型垃圾收集设施，桂花园乡设垃圾中转站或垃圾处理场。

#### （2）环卫设施规划

桂花园乡镇政府驻地设置小型垃圾转运站，服务面积为 2~3 平方公里，用地面积不小于 150 平方米。

合理布局乡镇驻地垃圾收集点，按照 150~200 米服务半径配置标准，

布局中心城区和乡镇垃圾收集点；新型农村社配置密闭，生活垃圾收集点满足日常生活和工作中产生的垃圾收集要求，其位置应该固定，既要方便居民使用，不影响村容和环境，又要便于投放清运。

## 第二节 风险评估

### 一、发展现状分析

桂花园乡发展现状为八分山水一分田，一分城乡融田园，乡政府

驻地于桂花园村，整个桂花园乡各村庄现状分布为环绕城区式分布，整体地形为丘陵地区。村庄集中建设区多集中在城乡主干道两旁，仍有部分村庄居民零散分布于山地丘陵之中，农业农事生产多为沟谷耕地与依山梯田，难以开垦稳定耕作耕地的山体多为自然林木、竹木生长区域，部分种植特色水果、特色油茶等经济树种。

表5-7 桂花园乡现状乡镇国土空间结构表

单位:公顷、%

地类	2020年（基期年）		
	面积	占比	
国土总面积	6980.17	100.00%	
耕地	639.35	9.16%	
园地	629.45	9.02%	
林地	4666.47	66.85%	
草地	6.15	0.09%	
湿地	5.44	0.08%	
农业设施建设用地	85.98	1.23%	
城乡建设用地	城镇用地	99.45	1.42%
	村庄用地	228.81	3.28%
	合计	328.26	4.70%
区域基础设施用地	54.42	0.78%	
其他建设用地	34.05	0.49%	
陆地水域	508.07	7.28%	
其他土地	22.52	0.32%	

## 二、发展趋势分析

近十年来，桂花园乡人口整体呈负增长态势，分布范围由散落而居逐渐向集中式居住聚集，村庄建筑物由老式木质结构，向现代砖混结构过度，城镇化进程逐渐加快，各种基础设施、公共服务设施一一配套齐全。但仍有部分居民由于耕作不方便、生活不习惯等问题选择居住在山村旧址。

## 三、风险与挑战

居住于山地丘陵地区的居民，日常生活难免会对周围生态环境造成影响，产生的生活垃圾无法有效运输，也难以满足基础设施、公共服务设施的配套建设。

洪江多雨雾，恶劣的气候对独户居民的生活影响更加巨大，崎岖的山路使居民的出行更加困难、危险；难以稳定保持的水电供应使居民的生活质量难以保证。

## 四、地质灾害防治

### （一）现状概况

根据地质灾害调查勘查与评价结果，针对崩塌、滑坡、不稳定斜坡等灾害类型实施分类治理。坚持主动防灾避险，加快推进地质灾害隐患治理，确保按期完成并做好后期管护。

桂花园乡共计 104 处灾害点，其中：92 处滑坡灾害点、2 处崩塌灾害点、8 处不稳定斜坡灾害点、2 处泥石流灾害点。

### （二）防治措施

对于地质灾害点的防治，措施主要有：群测群防、专业监测、应急排危除险、搬迁避让、工程治理和立警示牌六种，针对不同隐患点的灾情险性特征与发展阶段，采取相应的防治措施。具体措施的选择如下：

#### 1.群测群防

调查发现的所有地质灾害隐患点，均需群测群防。主要开展宣传教育、落实建立群测群防人员、报警措施与信号、临灾措施等。

#### 2.专业监测

对于险情大、灾情较小、变形与发展缓慢，且其防治难度大、防治经费大的地质灾害隐患点，作为专业监测点，研究地质灾害隐患体的

时空变化规律，为临灾预测、临灾处治、灾害治理等提供科学依据。

### 3.应急排危除险

对于险情紧迫、具有突发性、威胁对象不能完全撤离、易于快速处治的地质灾害隐患点，可实施应急排危除险。一般的方法是清除隐患体、周边与坡体排水、削坡卸载、反压坡脚、陷坑与裂缝填埋等方法，消除或暂时消除隐患。

### 4.搬迁避让

对于灾情与险情较大、治理难度较大、治理效益低的地质灾害隐患点，威胁范围内的人员与财物搬迁避让，集中安置或零散安置于安全地段。

### 5.工程治理

对于主要威胁人员、交通、水利等基础建设的地质灾害隐患点，若其治理措施简易可行、投入与产出效益较高，治理后可完全消除隐患，可实施工程治理措施。一般有方法有消防卸载、反压坡脚、截排水、支挡、锚固、灌浆、填埋、水改旱、生物工程等措施。

### 6.立警示牌

- 1) 人类活动较频繁的地质灾害隐患点，应立警示牌；
- 2) 将要采取搬迁避让、工程治理、应急排危除险的地质灾害隐患点，均需立警示牌；
- 3) 警示牌应建立在地质灾害隐患点上与周边的进出道路、居民区等交通要地、醒目地段，并建立稳固，能长期保存。

# 第六章 发展定位及目标

## 第一节 发展条件分析

### 一、发展优势

#### （一）近城的地理区位优势与便利的交通优势

桂花园乡位于湖南省怀化市洪江区东部，管辖区域环绕在城区周围，东连洪江市深渡乡、沙湾乡，南接会同县若水镇，西邻洪江区横岩乡，北接洪江市沙湾乡、土溪乡。省道 S334 与省道 S249 在此交汇，沪昆高速（上海至昆明，全长 2730 公里）出口距离约 38 公里，包茂高速（内蒙古包头至广东省茂名市）出入口距离约 35 公里。

全乡境内主干线有省道 S222 线长约 13 公里，经过茅头园村、楠木田村、川山村、渔梁村、新桥居委会。其次有洪黔公路长约 3 公里，经过川山村、铁溪村。洪白公路长约 6 公里，经过楠木田村和桂花园村、堆边村。每个村、组均修通了水泥硬化道路。拟修建的怀洪旅游快线经过川山村、滩头村，长约 4 公里。

#### （二）丰厚的历史文化资源优势

桂花园乡历史文化以五溪文化与非物质文化遗产为主，因桂花园乡人口以侗族、苗族、瑶族、土家族、傩傩族等 6 个少数民族为主，多年生产生活形成的民风民俗、文化遗产等仍保留至今。

“五溪文化”是沅江中上游五溪地区以汉、苗、侗、瑶、土家为主的多民族人民在古代的生产、生活实践中所形成的地域文化。桂花园乡地处五溪地域，唐宋之前属少数民族地区，至今可见苗族、侗族等少数民族在洪江栖居的诸多遗址、遗迹，保留为洪江的小地名。

非物质文化遗产有：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。

### （三）旅游资源丰富

桂花园乡作为全国环境优美乡镇，有千里碧波、山水太极的秀美风光宛如仙境；云鹭齐飞、渔舟唱晚等景象恰似桃源；密岩尖、天柱峰等景观浑然天成，秀美雄奇的桂花园山水构织出了一幅“山为骨架，水为血脉，青山碧水，天人合一”的精美画卷。

乡村旅游景点主要有茅头园星空庄园 AAA 级景区，岩门村天柱峰景区、滩头村密岩尖景区等。全年旅游约为 10 万人次，旅游产值 5 千万元。

## 二、发展劣势

（一）有待调整的乡村体系，以及有待完善的基础设施和公共设施体系

桂花园乡乡村体系布局散乱，产业布局没有统一规划，造成有限的物力、财力、人力资源的浪费。

乡域的基础设施（道路交通、给排水等）和公共设施（文化、科技、体育等）方面相对滞后，已经不能满足人们日益增长的物质文化需求，经济往来条件较差，成为乡域经济进一步发展的制约因素。

### （二）农业产业化水平低

农业的特色种植、养殖规模较小，农业种植、养殖带动能力较低，产品技术含量低，产品大多没有形成自身的强势品牌，产业化程度低。龙头企业带动不足，抑制了农业优势的发挥。

### （三）用地受限

桂花园乡多为山地，一是地形起伏较大，用地投入成本较高；二是生态保护区及永久基本农田区域较大，适宜建设发展的区域较小。

### （四）旅游服务设施不足

商贸设施与旅游服务仍待提高，尤其是后者，对于重点发展旅游的桂花园乡而言，旅游服务设施的档次与水平直接决定了产业发展。

## 第二节 机遇

### 一、政策机遇

#### （一）党十九大“乡村振兴”

2017年10月18日在党的十九大报告中，习近平提出：农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，实施乡村振兴战略。

2019年2月4日，公布了2019年中央一号文件，即《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。2019年3月5日，国务院总理李克强在作政府工作报告时说，大力实施乡村振兴战略。实施乡村振兴战略，要坚持党管农村工作，坚持农业农村优先发展，坚持农民主体地位，坚持乡村全面振兴，坚持城乡融合发展，坚持人与自然和谐共生，坚持因地制宜、循序渐进。巩固和完善农村基本经营制度，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。加强农村基层基础工作，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

2020年11月3日新华社受权播发党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。这份《建议》时开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的纲领性文件，是今后五年乃至更长时间中国经济社会发展的行动指南。

《建议》重点从优先发展农业农村，全面推进乡村振兴，实施乡村建设行动，提高农业质量效益和竞争力，深化农村改革，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等五个方面作出部署。提出了“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。

2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》。中华人民共和国人大常委会委员长栗战书指出，以习近平同志为核心的党中央高度重视乡村振兴。习近平总书记多次发表重要讲话，深刻阐释乡村振兴的重大意义，明确战略举措和工作重点，从理论和实践的高度，为中国特色社会主义乡村振兴道路指明了方向。全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村。乡村振兴促进法是党中央关于乡村振兴重大决策部署的法律体现。要进一步提高政治站位，从党和国家事业全局的战略高度认识乡村振兴促进法的重要意义，一条一条贯彻落实好这部法律。

“乡村振兴”战略的提出为桂花园乡的发展带来了千载难逢的机遇，同时也对其提出了更高的要求。

## 二、自身发展机遇

### （一）特色小镇、美丽乡村的建设

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

### （二）乡村旅游的盛行

伴随着经济、生活水平的提高，人们越发追求精神享受，向往陶渊明笔下“采菊东篱下，悠然见南山”的诗意生活，拥有自然淳朴、风土各异、特色生活体验等优势乡村旅游成为人们放松身心的选择之一。

乡村旅游迎来了良好的发展契机，各大旅行社也纷纷开辟新的乡村旅游产品，农家乐、民俗村、古村落、乡村度假村等特色产品层出不穷。途牛旅游网监测数据显示，2018年，有关“乡村”、“农家乐”、“乡村度假”等关键词的搜索量相比2017年增长了30%。

乡村旅游正成为发生频次极高的旅游行为，特别是围绕城市周边开展的周边游、农家乐等形式正普遍存在于全国各地。乡村旅游市场需求旺盛、富民效果突出、发展潜力巨大，一直被视为新时期居民休闲度假旅游消费的重要方式，同时也肩负着促进农民增收、农业增效和乡村振兴的重要力量。

三生促三美，桂花园乡应抓住机遇，建设成为风景美、生态美、生

活美的美丽乡村。

### （三）洪江区政策的支持

近年来，洪江区编制了城市总体规划、洪江区国土空间规划、十四五规划、全域旅游规划等一系列规划引导洪江区城乡统筹发展。

桂花园乡融入洪江区范围内，将与洪江区一同受鹤中洪芷城镇群、武陵山片区、大湘西开发建设的带动，将迎来快速整体发展的新机遇。

## 第三节 发展定位

从市场角度和需求角度，分析区域对于桂花园乡的要求，明晰桂花园乡需承担的区域角色。将桂花园乡最终打造为：生态环境优美、人居环境整洁、旅游资源及农业农事体验丰富、兼具自然与人文、传统与现代和谐发展的“怀化市现代农业示范点”、“湘西地区“农业+”服务型旅游中心点”、“湖南省乡村振兴示范乡镇”。

依托自然山水、传统文化等地域资源，重点发展集“休闲度假、康养养生、生态观光、农事体验”等为一体的“水上康养休闲度假区”，成为洪江区发展全域旅游目的地城市的重要组成部分、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要目的地。

## 第四节 发展目标

### 一、总体发展目标

坚持党的十九大“乡村振兴”战略，以“五位一体”为宗旨，统筹乡村产业、人口、资源、用地空间和社会事业发展、设施配置、生态建设等，构建高效能、高品质、低碳生态化的乡村建设发展模式，形成区

域联动、乡村联动、产业联动、和谐融合、共享现代文明和民生福祉的新型乡村一体化发展格局，使桂花园乡发展成为洪江区具有代表性的三产融合发展示范区。

## 二、分类发展目标

（一）社会经济目标：乡、村经济同步增长，共同繁荣

紧抓农业基础地位不放松，大力发展特色农业。提升乡镇企业发展的档次和升级改造，稳步发展商贸服务业，加快发展农副产品深加工、商贸物流等产业，鼓励发展乡村旅游、养老等产业。始终坚持可持续发展战略，加快城镇化进程，强化基础设施建设，健全社会发展保障体系，努力构建稳定有序的和谐社会。

（二）社会发展目标：乡、村社会均衡发展，共同进步

年均人口自然增长率控制在 12%以内；居民可支配收入年均增长 16%；基本普及高中阶段教育，全面实现免费中等职业教育；居民基本医疗保险及职工基本养老保险覆盖率达到 90%以上，新型农村社会养老保险覆盖率达到 80%以上。

（三）空间目标：乡、村空间合理布局，层次分明

建立功能分区明确、空间布局合理的镇村总体布局结构；统筹乡村发展中的人口、用地、基础设施、社会服务、生态环境和政策等因素，使居民均衡的享受各项基础设施，全面提升城镇的综合实力。

（四）设施目标：乡、村设施统筹建设，有序衔接

人均居住建筑面积达到国家标准；镇村道路系统逐步完善；建立完善的市政基础设施和公共服务设施系统。

（五）生态目标：生态建设重点突破，同营共享

加强环境保护，促进人与自然的和谐发展。

## **第五节 发展战略**

### **一、产业引领战略—三产联动，借势转型**

以产业为引领，以生态为基石，构建人与自然和谐共生的新型城镇化发展战略。发展以乡村综合旅游为主导，建立起区域性工、农、商融合互动发展的循环体系。

### **二、区域协调战略—立足区域，协调发展**

东西联动，城乡协调，构建洪江区旅游联动区的生态旅游发展战略；以区域基础设施、公共服务设施构建为引领，培育区域连绵的发展战略。

### **三、生态优先战略—控制“三生”空间**

以生态为基，控制“三生”空间，从区域角度，引导区域生态与城市生态有效融合，维持生态环境平衡。

### **四、交通引导战略—以交通引导周边发展**

强化区域互联，东西向与洪江区城区、洪江市城区，南北向与会同县肖家乡、洪江市土溪乡的交通联系，以交通引导桂花园乡与周边区域的经济发展，以交通强化核心经济基础。

### **五、空间导控战略——导控“三生”空间格局**

在生态环境健康有序发展的基础上，以低冲击开发为理念，有序导控生态、生活、生产空间，使其有序控制、协调发展。

## **六、文化提升战略——传承与创新，注入灵魂**

以五溪文化、非物质文化遗产为主体，在乡村建设过程中，将文化的因子注入乡村发展之中，使乡村成为地域文化传承与创新的载体，丰富乡村的发展内涵，提高乡村发展的品质。

## 第七章 规划指标

### 第一节 国土空间保护、开发、整治的现状和任务

现状：2020年，桂花园乡土地总面积6980.17公顷。其中建设用地416.73公顷，占总用地面积的5.97%；农用地5941.42公顷，占总用地面积的85.12%；生态用地面积513.52公顷，占总用地面积的7.36%；其他土地22.52公顷，占总用地面积的0.32%。

2020年，桂花园乡永久基本农田总面积为491.30公顷，生态保护红线总面积为1462.69公顷。

### 第二节 人口预测

#### 一、人口现状

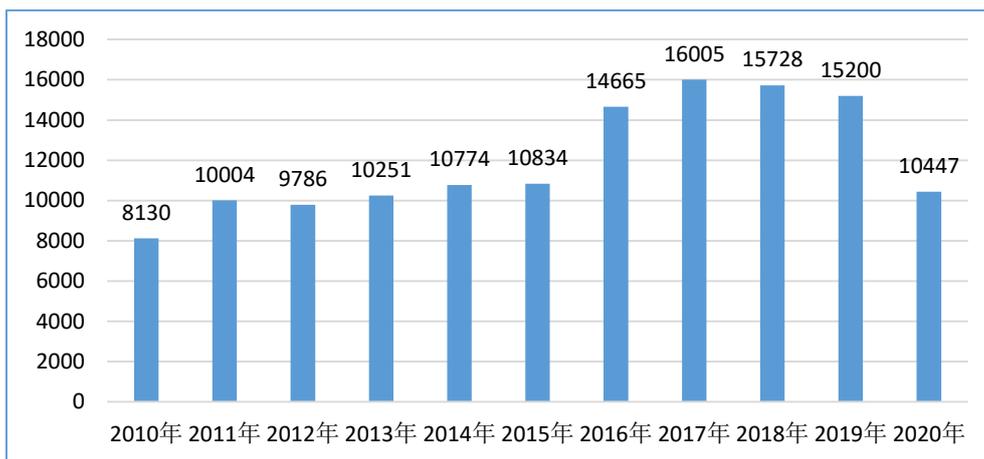
截止到2020年，桂花园乡总人口有10447人，其中男性为5146人，占总人口的49.26%；女性为5301，占总人口的50.74%；男女性别比0.97:1.00。

桂花园乡人口年龄构成中0—14岁1428人，占总人口的13.67%；15—59岁6197人，占总人口的59.32%；60岁及以上人口2821人，占总人口的27.01%。分析得知，桂花园乡人口年龄已进入老龄化阶段。

表7-1 桂花园乡近十年人口信息

年份	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
人口	10004	9786	10251	10774	10834	14665	16005	15728	15200	10447

注：（数据来源：历年统计年鉴。2020年数据为全国第七次人口普查）



16 桂花园乡近十年人口增长情况

注：（数据来源：历年统计年鉴。2020年数据为全国第七次人口普查）

## 二、人口趋势分析

桂花园乡 2010 年总人口约 8130 人，通过第七次全国人口普查数据显示，桂花园乡 2020 年人口 10447 人，比 2010 年增加 2317 人，通过分析总结人口变化原因。

桂花园乡地区林地面积广阔，经济来源主要以第一产业为主，第二产业以竹木加工厂为主，结构单一，就业机会较少；第三产业、教育资源相对匮乏，导致了人才的大量流失，中青年大多数选择到一些经济发达地区就业、求学等；60 岁及以上人口占总人口的 25.27%，人口老龄化问题严重，加速了人口的减少；老年人口随子女迁徙安度晚年生活；城市生活环境的差异也是造成人口减少的原因之一。

2015 年，桂花园乡常青乡、桂花园乡成建制合并设立新的桂花园乡，导致统计人口数量的大幅度变化，至 2020 年第七次全国人口普查数量为 10447 人，重新恢复稳定，结合 2015 年前历年数据可以得出，桂花园乡稳定人口数量约为 10000 人左右，近十年人口数量变化不大。

## 三、人口规模预测

综合考虑桂花园乡人口情况，规划采用综合增长率法预测。根据近几年人口增长规律、年龄构成情况，规划预测期末人口综合增长率为 4.4%。

人口增长预测采用  $Q=Q_0(1+K)^n$

Q—规划期末人口数（人）；

Q<sub>0</sub>—基期人口数，本规划为 2020 年底的全乡人口数（人）；

K—规划期内人口的综合增长率（取 4.4%）；

n—规划期限（年）。

至 2025 年， $P_{2025}=10447*(1+4.4\%)^5=10679$ （人）

至 2035 年， $P_{2035}=10679*(1+4.4\%)^{10}=11158$ （人）

### 第三节 近远期规划指标

表7-2 乡镇规划指标一览表乡镇规划指标分解

指标类型	指标名称	单位	2020年 (基期年)	2025年 (近期年)	2035年 (目标年)	指标属性
社会发展	户籍人口规模	万人	1.5	1.53	1.60	预期性
	常住人口规模	万人	1.04	1.07	1.12	预期性
底线管控	生态保护红线面积	公顷	/	/	/	约束性
	永久基本农田保护面积	公顷	/	/	/	约束性
	耕地保有量	公顷	640.27	/	606.28	约束性
	城镇建设用地规模	公顷	99.83	/	373.48	约束性
	村庄建设用地规模	公顷	219.75	/	182.21	约束性
	森林覆盖率	%	/	/	/	预期性
结构效率	湿地面积	公顷	5.44	/	2.01	预期性
	乡镇国土开发强度	%	/	/	/	预期性
	人均城镇建设用地	平方米	66.55	/	233.12	预期性

	人均村庄建设用地	平方米	146.50	/	113.73	预期性
生活品质	千人医疗卫生机构床位数	张	1.91	/	2	预期性
	千人养老机构床位数	张	/	/	/	预期性
	城镇集中建设区人均公园绿地面积	平方米	/	/	/	预期性
	生活垃圾无害化处理率	%	/	/	/	预期性
	村组等级公路通达率	%	/	/	/	预期性
	农村卫生厕所普及率	%	/	/	/	预期性
	村卫生室数量	个	12	/	12	预期性
整治修复	农用地整理面积	公顷	/	/	/	预期性
	建设用地整理面积	公顷	/			预期性
	新增生态修复面积	公顷	/	/	/	预期性

表7-3 2035年乡镇规划指标分解表  
单位:公顷

行政区域	耕地保有量	永久基本农田保护面积	生态保护红线控制面积	村庄建设用地
合计				

# 第八章 国土空间格局

## 第一节 规划构思

生态文明视角下的乡镇国土空间规划观应该先规划、后建设，先保护、后发展，同时重文化、重生态、重民生、重特色、重格局，兼顾“山、水、林、田、湖、草”生命共同体，延续历史文脉，留得住青山绿水，记得住乡愁，最终做到：能用、好用、管用。同时分析乡镇内外的因素，合理确定规划布局和土地利用规划。最终达到产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的最终目标。

## 第二节 总体格局

以桂花园乡地形地貌基本特征为基础，与洪江区建设发展相协调，合理布局生态、生产、生活，形成“一带、两轴、三产、多协同”的布局结构。

一带：沅江生态发展带，作为桂花园乡主要的河流水系，着重打造沿江风貌，推动桂花园乡旅游产业建设发展；

两轴：以沅江为界，形成桂花园乡沿川山村交通发展轴，桂花园乡沿堆边、桂花园、楠木田村交通发展轴，以楠竹加工、乡村旅游等产业发展运输作为桂花园乡未来的主要经济动脉。

三产：以高标准农田为基础，统合种植业、林果业、畜牧业资源发展第一产业；发展工业园区，统筹乡域小型工业，引导发展方向；建立茅头园综合服务中心，统合星空庄园、太极地质公园、休闲公路自行车赛等桂花园乡旅游资源，并连接桂花园乡竹海、城区古商城形成旅游

环线，发展第三产业。

多协同：桂花园乡农业、工业、旅游服务业三产协同发展，以产业发展为依托，以生态保护为前提，统筹人与自然的和谐共荣，打造集生态康养、休闲度假、综合服务、旅游观光为一体的美丽乡村。

### **第三节 落实三条控制线**

“三区三线”：是根据建设空间、农业空间、生态空间三种类型的空间，分别对应划定的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线。

#### **一、生态保护红线**

确定桂花园乡生态保护红线总面积为 1462.69 公顷，规划期末生态保护红线面积无变化。

要求桂花园乡以生态环境保护为主，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，统筹处理好生态环境保护和幸福家园建设管理的关系。

#### **二、永久基本农田保护红线**

永久基本农田保护任务为 491.30 公顷。

#### **三、城镇开发边界**

洪江区城镇开发边界划定涉及桂花园乡川山村、优胜村、茅头园村、楠木田村、桂花园村，总面积 368.98 公顷。

#### **四、“三区三线”的管护**

(一) 建立管控法律基础

要通过国土空间规划立法，明确“三区三线”用途管制依据、主体、内容、程序、实施等内容，确定“三区三线”的法律地位。依据上位法律，适时开展与“三区三线”管理事权冲突的法律法规立改废管制，建立“三区三线”用途管制的法律保障。制定综合的“三区三线”管理办法，作为国土空间用途管制制度建设的重要组成部分。

## （二）健全“刚弹结合”的管控机制

在强化“三线”刚性管控的同时，适应自然条件和发展战略需求，在资源环境承载能力评价和国土空间适宜性评价基础上，建立“三区三线”动态调整机制，增强“三区三线”空间管控的弹性。在城镇空间内，对不可预期的重大事件和重大项目，针对可能面临重大转型机遇的战略空间，进行城镇用地留白布局。在城镇空间外，为应对未来人口变化和发展的不确定性，调控国土空间开发和保护的匹配关系，为建设开发预留弹性，进行空间留白布局。

## （三）完善主体功能区划分

现行主体功能区主要依据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力 3 个因素划分，没有考虑国土空间开发的适宜性，导致主体功能区战略政策和制度陷入落地难的困境。因此，需要深化资源环境承载能力评价和国土开发适宜性评价，对主体功能定位与两者不相符的县市区，结合行政区划调整，合理调整其主体功能定位，为“三区三线”精准落地、有效实施奠定基础。

## （四）配给差别化空间政策

“三区三线”是落实主体功能区战略和制度的重要手段。将主体功能区配套资源环境、产业、人口、财税等政策，按三类空间实行差别

化政策配给，保障主体功能区政策制度落地。建立完善永久基本农田、林业和水资源经济补偿制度。探索多元化的补偿方式，对生态空间、农业空间比例高的地方政府给予更多政策倾斜和指导。

#### （五）加强监管监督考核

将“三区三线”纳入国土空间基础信息平台，为国土空间相关的规划、审批、监管与分析决策提供基础服务。建立“三区三线”实施情况提醒制度和征信平台。

## 第四节 产业发展布局

按照发展定位以及自身资源优势，结合上位规划的要求，提出乡镇产业布局规划策略，发展乡镇特色产业，增强产业竞争优势。依托乡村特有自然山水、景观风貌、历史文化等资源，合理规划特色农业全产业链、新产业新业态用地布局。充分保障乡村工业、农产品加工流通、民间手工艺、观光农业、乡村休闲旅游、乡村新型服务等产业发展用地需求，鼓励复合用地规划安排。

### 一、现状与问题

#### （一）第一产业

桂花园乡具有优越的自然资源条件，适宜多种农作物生长，农副产品资源较为丰富，种植业以水稻、楠竹、水果种植为主，养殖业以猪牛羊鸡等特色养殖为主。近几年农业结构调整继续推进，农业生产条件不断改善，产业化程度得到提高。

存在的问题：

1.农业标准化、产业化虽然有一定基础，但仍需进一步提高；

- 2.粮食生产组织化水平偏低、流通渠道单一、缺乏深加工；
- 3.产业链条，产品附加值不高；
- 4.农畜产品科技含量低，品牌优势需要加强；
- 5.特色农业资源整合度低，对外经销通道不畅；
- 6.缺乏与旅游业的深度融合。

## （二）第二产业

近年来，桂花园乡坚持以经济建设为中心，狠抓招商引资和项目建设，努力提升服务水平。洪江区工业园区建立在桂花园乡优胜村西南部，并将在茅头园村进行搬迁扩园工程，建立新的工业园区。工业园区外，嵩云禽业、德华银杏酒业、云飞凤农业、邹菜腊味厂等多家规模企业各具特色，部分企业实现了产业融合，依托区位、交通、资源等优势，农副产品加工行业长盛不衰。

存在的问题：

- 1.现有农副产品价格产业层次较低，企业规模较小，竞争力不强，仍需加大产业结构调整力度；
- 2.经济发展水平不高，能够从事第二产业的数量在总人口中的比例还较低；
- 3.工业园区运营独立，与桂花园乡联通通道狭窄，未形成有效的帮扶产业链。

## （三）第三产业

桂花园乡环境优美，自然资源丰富，近年来产业结构不断优化调整，形成了以旅游观光为主的第三产业。其中，茅头园村旅游业发展较好，村内有花卉基地、综合服务中心、星空庄园、公共停车场、特色瓜

果种植基地等。其他商业服务多为家庭经营式，主要表现在特色水果种植、小卖铺、饭店等，无大型商场、超市。

存在的问题：

1.第三产业发展仍处于初步阶段，相关旅游产品开发欠缺，配套设施不足；

2.优势资源挖掘不够，游憩方式及旅游开发可再创新；

3.尚未形成旅游产品体系，重点项目单一；

4.内部交通、住宿、餐饮等基础配套设施建设薄弱；

5.旅游管理水平滞后，旅游人才短缺。

## 二、产业发展战略

立足自身优势，顺应前沿趋势，大力发展现代生态农业，实施种植业提升、畜牧业振兴。重点发展特色农产品种植与特色畜禽养殖，发展农业农事体验与农业观光，推进乡村旅游。

发挥现有优势的基础上，抓好优势特色种植、养殖板块基地建设，大力发展高效农业、现代畜牧业、农产品加工业和农村服务业，积极推进“一村一品”，每村形成1-2个优势产业。培育壮大各类种植、养殖专业合作社，推行“合作社（协会）+基地+农户”的模式，不断提高农民和农产品进入市场的组织化程度。

一是对农业产业化给予更多的资金和政策支持，实施种植业提升、畜牧业振兴，采用先进的组织管理方式，围绕合作社带基地、依托基地创品牌的工作思路，运作有一定规模的集约化的高效农业种植区，形成规模和区域品牌；积极培育龙头企业，带动农业产业化发展。二是堆边村、铁溪村等具备特色林果种植基础的村庄，发展集特色农业生产、

体验、观光、采摘等为特征的现代都市农业；三是大力发展畜禽养殖业，依托农业龙头企业带动，推广环保养殖和规模化养殖，不断扩大和延长产业链。

（一）因地制宜，依托地理优势，发展以本地特色为主的农副产品加工产业

（二）依托境内楠竹、水果等农业原产品。发展无污染对环境无危害、发展符合政策要求、发展符合本地优势的农副产品加工产业。

（三）依托乡村旅游，发展高品质服务业

（四）依托桂花园乡的农业、文化、生态等资源优势，和辖区沅江景观带、铁溪、桃李园溪、双岔溪、太极地质公园、密岩尖、天柱峰等自然景观，挖掘开发潜在的旅游资源，完善服务、融合产业形成全域性旅游，重点发展特色商业、休闲娱乐、健康养生、养老产业、文化展示、亲子教育、婚纱摄影等全产业链的旅游服务产品，打造洪江区全域性旅游重要节点，发展高品质服务业。

### **三、产业布局原则**

（一）城乡统筹

搞好城乡统筹，完善社会保障体系，大力推进农业产业化经营，摆脱“三农”问题的困扰。

#### **1. 乡域内部协调**

乡域 11 个行政村在经济发展水平上存在着较大的不平衡性，桂花园乡未来的发展需要在核心功能区壮大和缩小地区差距两方面进行协调，内容包括乡域功能节点定位、产业结构布局、基础设施建设、生态环保与旅游业发展等。

## 2.与横岩乡的协调

桂花园乡与洪江区横岩乡相邻，联系较为密切，桂花园乡要根据“发挥优势、主动对接、错位发展”的原则，有序竞争，加强合作，争取双赢。应重点协调乡域功能、产业结构、区域性基础设施如县级道路、镇级道路的新建和共享，旅游项目的开发和跨境旅游线路的组织等。

## 四、产业发展布局

未来桂花园乡明确产业定位、文化内涵、旅游功能，按照创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，着眼于现有资源、产业基础和开发潜力，充分考虑区域分工和联系，突出区域特色，规划乡域产业形成“一带、二轴、四区、多点”的产业发展格局。

“一带”——沅江生态文化带，作为辖区内主要的水系景观，挖掘开发潜在的旅游资源、历史文化资源，结合横岩乡目前正在开展的亲水设施、乡村振兴项目建设，重点打造沅江生态文化带。

“二轴”——以两条交通主干道串联产业发展轴

“五区”——即在全乡范围内，形成四大经济片区

桂花园综合服务区：以乡镇府所在地的桂花园村作为综合旅游服务中心，打造集接待、住宿、餐饮、娱乐、购物为一体的综合服务区，同时建设桂花园商贸市场，以手工艺品、药材、水果、农产品加工等特色产品为主要销售商品。

川山综合商务服务区：以川山新区为核心建立综合商务服务区，兼顾文化、教育、医疗服务中心，为桂花园乡乡村振兴提供助力。

沅江生态保护与文旅休闲区：沅江两岸环境优美，景色宜人。以文

旅休闲建设与生态保护相结合，着重打造沿岸景观风貌，以沿江两岸独特的山水风光和历史文化资源，建设沿沅江景观通行廊道，引爆桂花园乡近郊游市场。

滩头旅游观光区：以滩头村露营基地、农家乐、百果园、瀑布等旅游项目建设为主，结合山高水美的自然景观，打造滩头旅游观光区。

铁溪特色产业发展区：依托特色雪峰乌骨鸡、油茶基地、农业观光、生态农业种植等，在铁溪村南部建设特色产业发展区，以农业农事体验、油茶基地建设、乌骨鸡基地建设、农业观光游为主的农业生态旅游。挖掘开发潜在的旅游资源，弘扬历史文化，开发建设农业景观，提升辖区生态环境、提高群众收入。

茅头园休闲体验区：划定茅头园村为休闲体验区，沿公溪河打造亲水娱乐，发展滨水观光，以农家乐、民宿、沿河景观、休闲垂钓、花卉基地、星空庄园等项目作为区域主要经济增长点，促进乡村振兴。

## **五、旅游发展规划**

### **（一）旅游规划思路**

以绿色生态建设为主导思想，充分利用项目区自然优势，打造成为环境优美、农业农事体验丰富、兼具自然与人文、传统与现代的“怀化市康养休闲度假区”、“湘西地区生态服务型旅游中心点”、“湖南省产业融合示范乡镇”。

依托自然山水、传统文化等地域资源，重点发展集“休闲度假、康养养生、生态观光、农事体验、产业融合”等为一体的“水上康养休闲度假区”，成为洪江区发展全域旅游目的地城市的重要组成部分、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要目的地。

按照“生态兴村、旅游富民”的思路，将桂花园乡村庄打造成为城市人民向往的安全、舒适、宜人的绝佳去处。

### 1.旅游业发展目标

以生态为基、以文化为魂，打造洪江区近郊全域性生态公园。立足生态，重点发展观光体验、休闲养生、民俗展览等功能，形成全域性的生态旅游综合体。

### 2.发展主题

“山河太极、生态休闲；东西两山、碧水云天；花香果香、田野风光；工农互促、幸福安康”。

### 3.旅游业发展重点

桂花园乡旅游重点以“花香果香好风光，碧水云天易安康”为亮点，以文化为魂，以景观打造为骨，全面促进桂花园乡旅游业深度发展；通过优化基础设施、策划设计优质特色的旅游线路，全力推进乡村振兴战略实施。

### 4.旅游业发展策略

依托自然资源和民俗民族文化资源，大力推进桂花园乡全域旅游、四季旅游，做优做新旅游业，促进桂花园乡旅游业实现跨越式发展，围绕发展目标和定位，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

通过文化体系构建桂花园乡全域旅游品牌，打造原生态、多民俗、近郊旅游胜地。着力推进旅游业与农业、文化产业、体育、康养等多产业融合发展，拓展农业旅游、文化旅游等产业融合型旅游产品。

第一，在农旅融合方面，依托丰富的旅游基础、林果资源、雪峰乌骨鸡资源等，大力发展以休闲观光、农家乐、生态观光为代表的农业旅游，结合桂花园乡山河太极、纤夫旧道、林果采摘和生产要素，建设产业观光、农业农事体验、养殖采摘于一体的“旅游+”农业体系，促进农业与旅游业融合发展。依托各村庄乡村特色，以乡村旅游为主线，打造集都市农业创意、智慧农业生产、特色乡村聚落休闲、乡村民俗风情展示等于一体的旅游品牌。大力发展订单式旅游、亲子旅游、观光采摘等乡村旅游产品。

第二，在文旅融合方面，通过五溪文化、非物质文化遗产、民俗文化等与旅游融合，进行文化活态转化，为游客提供体验互动性文化休闲产品，大力发展文化观光、文化休闲、文化演艺、文化度假、影视动漫等相关业态，促进文旅融合。通过文化旅游产业融合发展，拉长产业链条。

第三，在康旅融合方面，着重打造碧水云天、沅江风光，依托沅江山河太极、观光廊道的生态环境，地质文化与现代元素的融合之中，以质朴优雅的气质作为整体形象的代表，将住宿度假体验充分与自然山水地质环境融合，创造五感释放度假休闲空间，打造民俗民宿为主的近郊休闲康养胜地。

## （2）区域联动策略

以洪江区发展全域旅游为契机，加强区域联动，借势联合发展：充分挖掘桂花园乡民族多样、历史悠久、自然景观等优势资源，联合周边县乡共同发展，借助会同县、洪江市等地的资源和市场，形成近郊旅游新格局。

通过旅游线路、旅游交通联动，将桂花园乡与 S334 省道、S229 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

以发展桂花园乡全域旅游为目标，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。

#### 1) 完善动态交通体系

依托省道 S334、S229 以及洪江区环城道路建设，根据旅游项目分布，规划动态交通游线。

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，将各旅游项目点串联起来，让游客充分感受桂花园乡独特的山水魅力、人文内涵。促进洪江未来旅游快速发展。

#### 2) 完善静态交通体系

为保障桂花园乡客流合理集散、疏导，有效调节动态交通的供需平衡，促进旅游业发展有序规划与管理；并充分考虑桂花园乡旅游发展、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、旅游观景平台节点、自驾车营地、水运码头的体系构建。

#### 3) 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，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；二是完善住宿接待设施，对自驾游客

提供环境优美的特色民居，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，全面提升桂花园乡旅游服务质量。

## 六、产业用地布局

桂花园乡总用地 6980.17 公顷。其中建设用地 629.83 公顷，占总用地面积的 9.02%；农用地 5725.55 公顷，占总用地面积的 82.03%；陆地水域面积 516.57 公顷，占总用地面积的 7.40%；其他土地 21.29 公顷，占总用地面积的 0.31%。

### （一）第一产业

至 2035 年，规划桂花园乡农用地总面积为 5725.55 公顷，其中耕地面积为 595.38 公顷；园地面积为 663.37 公顷；林地面积为 4462.66 公顷。

在农业与旅游业融合发展中，着重打造桂花园村、楠木田村稻花鱼基地建设项目以及茅头园村、堆边村、铁溪村、滩头村农业观光体验项目。

在农业与工业融合发展中，以竹木加工为主，水果、蔬菜加工为辅，促进企业与农民的相互合作，形成经济的可持续发展。

大力发展高山黄牛、黑猪、雪峰乌骨鸡等畜禽养殖业，依托农业龙头企业以及合作社带动，推广环保养殖和规模化养殖，不断扩大和延长产业链。

### （二）第二产业

至 2035 年，规划桂花园乡建设用地总面积为 629.83 公顷，其中布局工业用地 209.79 公顷，占建设用地总面积的 33.31%。

桂花园乡第二产业发展以现状各村特色规模企业为主，发挥企业带动作用，实现企业——农民的合作共赢。

其他工业主要为家庭经营式作坊，针对旅游人群，开发相关的手工艺、水果蔬菜等相关产品，形成桂花园乡第二产业的多点布局。

近期以桂花园村闲置养殖场改造展厅、特色作坊为试点，逐渐打开工业与旅游业融合发展的新格局。

### （三）第三产业

至 2035 年，规划桂花园乡建设用地总面积为 629.83 公顷，其中布局商业服务业用地 40.55 公顷，占建设用地总面积的 6.44%。

桂花园乡第三产业以发展乡村旅游为主，三村共有的区位优势、交通优势，保障了旅游产业的联动；山水景观、历史文化、设施的配套更为桂花园乡发展乡村近郊游带来机遇。

滩头村、堆边村、铁溪村、川山村以发展露营基地、百果园、农家乐、民宿、瀑布等旅游项目建设为主，结合自然山水景观，大力发展乡村近郊游，开发相关的旅游产品，针对旅游人群，实现产品的宣传售卖。

桂花园村、川山村以发展旅游接待为主，结合山河太极地质公园、滨江景观步道、纤夫旧道，建设游客服务中心、停车场等配套设施，提升服务质量，加大宣传力度，为桂花园乡发展全域旅游营造良好形象。

茅头园村、岩门村、优胜村以发展滨水休闲、农业农事观光体验为主，完善配套设施，建设休闲垂钓、农家乐、民宿、稻花鱼基地等旅游项目，实现经济的跨越发展。

## 第五节 生态保护空间

### 一、生态廊道

#### （一）生态廊道分类

生态型廊道：生态型绿道主要沿城镇外围的自然河流、小溪、海岸及山脊线建立，通过对动植物栖息地的保护、创建、连接和管理，来维护区域生态环境和保障生物多样性，可供进行自然科学及野外徒步旅行。控制范围宽度一般不小于 200m。

乡村型廊道：乡村型绿道主要是依托城市建成区、生态旅游景点周边的大块绿地、水体、连接道路和田野乡村所构建的绿色走廊，其控制范围宽度一般不小于 100m。

城镇型廊道：城镇型绿道主要是指在城市建成区内，依托河道以及道路两侧的绿地构建形成供市民休闲活动的通道，其控制范围宽度一般不小于 20m。

#### （二）桂花园乡廊道分类

乡村型廊道：依托桂花园乡村建成区、特色旅游景点周边的大块绿地、水体和田野乡村所构建的休憩空间。

城镇型廊道：城镇型绿道主要是指在城镇开发边界划定范围内，依托河道以及道路两侧的绿地构建形成供市民休闲活动的通道，其控制范围宽度一般不小于 20m。

休闲型廊道：完善建成道路绿道建设，新建滨河廊道，组建桂花园乡生态休闲慢行网络，供桂花园乡居民日常休闲游憩使用，可串联农家乐、渔家乐、果园观光、度假区、康体运动等设施。

生态型廊道：桂花园乡沅江山河太极图段和工业园区段周边环境以自然生态景观为主，通过对动植物栖息地的保护、自然景观营造、补充、连接和管理，来维育区域生态环境和保障生物多样性，可供进行野外徒步旅行等活动。

### （三）生态廊道规划

生态廊道是为保持或恢复有效的生态连通性，长期治理和管理、明确界定的地理空间，在区域范围内生态廊道相互交叉形成网络，使廊道与斑块和基地的相互作用复杂化，作用更加广泛和密切。

洪江区城镇开发边界、数字高程模型、生态保护红线等数据叠加分析，建立 MCR 模型，识别生态断裂带（点）。利用数字高程模型建立“成本”数据，通过 MCR 模型断裂带（点）结合洪江区发展现状确定廊道起点、终点，叠加“成本”数据，建立成本距离与回溯分析，识别通行廊道。

铁溪村沿沅江段、川山村沿沅江段，建设休闲型廊道，沿廊道布设生态隔离带，减少人类活动对沅江自然生态的影响。

桂花园村、楠木田村沿沅江段建设城镇型廊道，利用沿线公路路肩部分，铺上彩色沥青或喷涂进口防滑涂料，对宽度、主题、植物配置、设施小品、材质铺装等进行规划控制建设乡村振兴示范廊道。同时，慢行道与公路之间需设置凸起的安全隔离设施。

村庄连接路段建设休闲型廊道，降低工程建设对自然生态的影响，并为洪江区居民提供周末时间健身运动、休闲游憩的绝佳场所。

洪江区山河太极主题公园沿江段、工业园区段建设生态型廊道，以自然生态景观为主，通过对动植物栖息地的保护、自然景观营造、

补充、连接和管理，来维育区域生态环境和保障生物多样性，可供进行野外徒步旅行等活动。其中工业园区段增设生态隔离带。

桂花园乡依山傍水，旅游资源得天独厚，而且拥有深厚的文化底蕴，是历史人文与自然环境和谐共融的地带。本次廊道规划通过串联各个可利用、可改造的景点、村庄和配套设施，打造以山水景观与人文景观为主体，充分结合地方特色进行“高标准、高起点、高水平”建设，打造丰富多元的、配套设施完善的体系。在廊道建设和村庄整治的过程中，应该借鉴国内外先进理念，取其精华而去其糟粕，助力乡村振兴。

#### （四）廊道建设类型

廊道道路类型分为交通型与景观型两种类型进行控制，不但可以满足道路不同功能的需要，同时也与周边环境相契合，可以更好的打造沿线的环境，形成富有魅力的廊道空间。

交通型道路：承担城市交通功能，又承担沿线景观道路功能，两侧人行道宽度适当提高（现状道路按照现状进行控制）。

景观型道路：承担县市之间联络的次级交通功能、沿线景观路功能，车行道在4车道以下，人行空间及慢行空间可结合两侧乡村景观、生态绿地进行设置。

#### （五）道路形式

道路形式：廊道的道路形式根据沿线不同界面、功能，共分为五种类型，根据自然地势与周围景观自由选择道路形式。

##### 1. 阶梯式道路

特点：空间较窄，亲近乡村。

适合区域：因条件限制不能做较宽绿化带的情况下。

## 2.景观型道路

特点：绿化带宽，城镇型环境景观，游憩设施丰富，人流密集，宜结合慢行。

适合区域：尚未开始建设的乡镇，预留较宽绿化带的城镇。

## 3.自然型道路

特点：生态型环境景观，人流车流较少（部分旅游人群），亦可设观景平台。

适合区域：沿线乡村、自然沿线区域，沿线地势变化较缓的区域。

## 4.临山型道路

特点：以车流为主，道路两侧视觉效果良好。

适合区域：临山的生态、乡村区域。

## 5.直立型道路

特点：沿线景观道与周边地形高差较大，有一定休憩空间。

适合区域：护坡要求较高的区段。

## 二、生态屏障和网络

严格保护嵩云山、密岩尖、天柱峰 3 个大型山体，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。加强近山地区建设管控，保持山体自然形态。严格控制浅山地区开发规模和强度，严格保护山顶林地、农田交织的自然本底，适度发展都市农业、运动休闲、旅游观光功能，打造高品质休闲空间。

严格保护以嵩云山为主体的东部生态屏障区、以天柱峰为主体的

西北部生态屏障区、以密岩尖为主体的北部生态屏障区。屏障主要由市域海拔 500 米以上且相对高度超过 200 米的山体组成。屏障是市域受人类活动干扰最小的国土空间，具有调控市域径流、风流和大气循环，固定碳排放，阻隔城乡生活、工农业生产等污染物扩散，富集生物多样性、保护珍稀动植物物种、供给农业空间表土保育演化所需的生物地球化学物质、提供自然生态美学景观等重要功能。

### 三、生态保护格局

面向桂花园乡国土空间生态安全 2035 目标及 2050 愿景，为贯彻落实“生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线”国土空间治理“红线”思维，恢复和提升国土空间生态服务功能，开展退化和污染生态环境的生态修复，持续提升自然资源利用效率，全面协调国土空间开发、利用与保护，综合考虑国土空间地域分异、资源环境承载能力、国土开发适宜性、国土综合整治与生态修复存在的主要问题、国土空间开发利用格局、国土空间生态系统服务功能现状格局等因素，坚持山水林田湖草生命统一理念和“两山”理论为指导，尊重国土空间生态系统等级秩序、层次性、嵌套性规律，基于桂花园乡现状生态系统的重要性、敏感性、现状质量特征，结合桂花园乡山水（天柱峰、嵩云山、密岩尖和沅水、巫水）以及洪江区、怀化市、湖南省的总体生态安全格局（“一江一湖三山四水”），梳理形成“三山两水多廊道”国土空间生态修复规划的总体格局，基于桂花园乡目前的山水肌理，构建山—水、山—山结构性生态绿廊。

桂花园乡生态修复包含全域全要素，各要素重点工程在桂花园乡内形成了以江河为主轴，农用地为重点的空间格局。在生态修复工程

落实中，根据各区块重点定位。

#### **四、生态保护空间**

规划期末划定生态空间 521.36 公顷，其中湿地面积 8.67 公顷，占生态空间总面积的 1.67%。

### **第六节 农业生产空间**

#### **一、农业发展主要区域**

##### **（一）农业发展优势条件**

- 1.相对集中连片；
- 2.水土资源条件较好；
- 3.农田灌排工程等农业基础设施比较完备；
- 4.生态环境良好；
- 5.未列入退耕还林还湿、耕地休耕试点等范围；
- 6.具有水稻和油菜籽、棉花的种植传统；
- 7.近三年播种面积基本稳定；
- 8.未受重金属污染物或其他有毒有害物质污染严重且未列入治理规划耕地；
- 9.坡度在 15 度以下的永久基本农田；
- 10.已建设高标准农田项目区域。

以永久基本农田划定区域为基础，结合粮食及重要农产品生产区域布局、高标准农田等成果和种植业结构调整、两区划定成果等规划资料划定农业发展主要区域。

## （二）粮食生产功能区和重要农产品生产保护区

国家主要目标。力争用3年时间完成10.58亿亩“两区”地块的划定任务，做到全部建档立卡、上图入库，实现信息化和精准化管理；力争用5年时间基本完成“两区”建设任务，形成布局合理、数量充足、设施完善、产能提升、管护到位、生产现代化的“两区”，国家粮食安全的基础更加稳固，重要农产品自给水平保持稳定，农业产业安全显著增强。

国家粮食生产功能区。划定粮食生产功能区9亿亩，其中6亿亩用于稻麦生产。长江流域划定水稻生产功能区；长江中下游划定小麦生产功能区（含水稻和小麦复种区）。

国家重要农产品生产保护区。划定重要农产品生产保护区（与粮食生产功能区重叠）。以长江流域主产区为补充，划定棉花生产保护区；以长江流域为重点，划定油菜籽生产保护区（含水稻和油菜籽复种区）。

粮食生产功能区和大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗生产保护区划定应同时具备以下条件：水土资源条件较好，坡度在15度以下的永久基本农田；相对集中连片，原则上平原地区连片面积不低于500亩，丘陵地区连片面积不低于50亩；农田灌排工程等农业基础设施比较完备，生态环境良好，未列入退耕还林还草、还湖还湿、耕地休耕试点等范围；具有粮食和重要农产品的种植传统，近三年播种面积基本稳定。优先选择已建成或规划建设的高标准农田进行“两区”划定。天然橡胶生产保护区划定的条件：风寒侵袭少、海拔高度低于900米的宜胶地块。

表8-1 431821 洪江区“两区”地块面积汇总表

“两区”地块面积汇总表
-------------

单位：公顷（0.0000）、亩（0.00）						
行政区域		“两区”耕地总面积	功能区耕地面积	其中	保护区耕地面积 (不含天然橡胶)	其中
代码	名称			水稻生产功能区地块面积		水稻和油菜籽复种区地块面积
431281234	桂花园乡	5835.12	3889.56	3889.56	1945.56	1945.56
431281234001	茅头园村	1345.09	1345.09	1345.09	0.00	0.00
431281234004	滩头村	608.85	608.85	608.85	0.00	0.00
431281234006	洪高村	301.09	0.00	0.00	301.09	301.09
431281234007	五一村	350.81	350.81	350.81	0.00	0.00
431281234008	铁溪村	37.30	37.30	37.30	0.00	0.00
431281234009	川山村	557.85	0.00	0.00	557.85	557.85
431281234010	堆边村	525.52	0.00	0.00	525.52	525.52
431281234012	桂花园村	561.10	0.00	0.00	561.10	561.10
431281234015	楠木田村	1547.51	1547.51	1547.51	0.00	0.00

## 第七节 建设发展空间

### 一、村庄建设范围

村庄建设范围是指村域内允许进行建设的区域范围。规划期末，滩头村建设用地总面积为 36.37 公顷、川山村建设用地总面积为 121.39 公顷、铁溪村建设用地总面积为 20.90 公顷、渔梁村建设用地总面积为 54.38 公顷、洪高村建设用地总面积为 10.88 公顷、堆边村建设用地总面积为 18.16 公顷、桂花园村建设用地总面积为 26.76 公顷、楠木田村建设用地总面积为 23.95 公顷、茅头园村建设用地总面积为 166.13 公顷、优胜村建设用地总面积为 90.02 公顷、岩门村建设用地总面积为 73.06 公顷。

## 二、建设发展空间

建设空间是指辖区内允许进行建设的区域。规划期末，划定建设空间 629.83 公顷，占土地总面积的 9.02%，其中村庄用地面积 188.75 公顷，占土地总面积的 2.70%；城镇用地面积 370.91 公顷，占土地总面积的 5.31%；区域基础设施用地面积 42.36 公顷，占土地总面积的 0.61%。

# 第九章 国土空间保护

## 第一节 生态环境保护

### 一、自然保护地范围

规划期末，桂花园乡自然保护地面积 478.68 公顷，占土地总面积的 6.86%，属湖南洪江嵩云山国家森林公园的一般控制区范围。

### 二、河湖划定和湿地保护线范围

规划期末，桂花园乡河湖划定面积 516.52 公顷，占土地总面积的 7.40%，主要为沅江水系建设；湿地面积 4.79 公顷，占土地总面积的 0.07%，主要涉及桂花园乡沅江、巫水两岸内陆滩涂。

### 三、管制规则

生态环境保护应按照《自然保护区条例》《森林公园管理办法》《风景名胜区管理条例》《饮用水源地保护条例》等法律法规进行管理。

采取“名录管理+约束指标+分区准入”相结合的方式细化管理规定，以保护为主，并应开展必要的生态修复。

生态保护修复区内经评价，在对生态环境不产生破坏的前提下，可适度开展观光、旅游、科研、教育等活动。对原住居民，在保证其生产、生活必要需求的基础上，可对其生产活动设施进行有限改造；原则上严格限制各类开发建设行为以及种植、养殖活动；应根据规划逐步迁出不符合要求的各类工矿企业。

## 第二节 耕地资源保护

### 一、耕地保有量目标及任务

桂花园乡耕地保护面积 609.73 公顷。规划期末，桂花园乡耕地面积 595.38 公顷。

### 二、永久基本农田保护面积目标及任务

桂花园乡永久基本农田保护面积 491.30 公顷。

### 三、耕地与永久基本农田管制规则

#### （一）耕地管制规则

1.耕地区域内存在非农建设用地或者其他零星农用地，应当优先整理、复垦或调整为耕地，规划期内确实不能整理复垦的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

2.鼓励积极开展土地整治项目增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善耕地生产条件，可进行直接为耕地服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施的建设；

3.不得破坏、污染和荒芜区内土地；

4.禁止占用耕地进行非农建设（油气井、高压线塔基、地下管线、通讯基站以及不宜在居民点、工矿区内配置的基础设施建设项目除外）。

#### （二）永久基本农田管制

1.依据《中华人民共和国土地管理法》《永久基本农田保护条例》《永久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《永久基本农田保护条例》进行审批。

3.永久基本农田保护区内鼓励开展永久基本农田建设，可进行直接为永久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、复垦或调整为永久基本农田，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永久基本农田的活动。

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，应遵循永久基本农田管制和建设政策进行管护。

#### **四、永久基本农田保护与耕地占补平衡实施措施**

##### **（一）永久基本农田保护实施措施**

##### **1.从严管控非农建设占用永久基本农田**

永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者擅自改变用途，不得多预留一定比例永久基本农田为建设占用留有空间，严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划规避占用永久基本农田的审批，严禁未经审批违法违规占用。

按有关要求，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，省级国土资源主管部门负责组织对占用的必要性、合理性和补划方案的可行性进行论证，报国土资源部进行用地预审；农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准。

## 2.坚决防止永久基本农田“非农化”

永久基本农田必须坚持农地农用，禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动；

禁止任何单位和个人占用永久基本农田植树造林；

禁止任何单位和个人闲置、撂荒永久基本农田；

禁止以设施农用地为名占用永久基本农田，建设休闲旅游、仓储厂房等设施；合理引导利用永久基本农田进行农业结构调整，不得对耕作层造成破坏。

## 3.耕地占补平衡实施措施

### (1) 超前足额预算

在非农建设项目申报初期，充分考虑耕地占补平衡，在投资预算中安排开垦耕地资金。

### (2) 耕地开垦费专款专用

地方收取的耕地开垦费应当专户储存，专款专用，专项用于土地开发整理，确保用于占补平衡的新增耕地数量和质量。

### (3) 强化规划计划统筹

以土地利用总体规划确定的规划期内耕地占用指标为依据，以土地整理复垦开发专项规划为平台，统筹安排规划期内补充耕地任务，

并通过实施土地利用年度计划，对各年度补充耕地任务进行落实。

#### （4）完善耕地储备制度

建立健全补充耕地储备库，先行实施土地整理复垦开发项目。将可用于占补平衡的补充耕地纳入耕地储备库，及时备案，统一配号。

#### （5）全面实行先补后占

省（自治区、直辖市）或市、县报批建设用地前，要先行完成补充耕地，做到先补后占。同时，建立耕地占补平衡台账，确保补充耕地的真实性。

#### （6）强化补充耕地的项目管理

严格加强用于占补平衡的补充耕地项目管理，做好立项、设计、实施、验收等工作。采取工程手段和经济等措施，推行耕地耕作层土壤剥离与利用，鼓励新增耕地地力的培肥，提高补充耕地质量。

#### （7）加强对耕地占补平衡的动态监管

市、县国土资源管理部门负责补充耕地项目实施情况的跟踪检查、实时监督，以及报国土资源部备案等工作。建设用地审查时，充分发挥建设用地监管平台作用，核实补充耕地情况，确保耕地先补后占。

#### （8）强化耕地占补平衡考核工作

通过年度省级政府耕地保护责任目标检查或考核，集中检查各地耕地占补平衡落实情况，对发现的问题进行整改。各派驻地方的国家土地督察局根据检查和考核情况，督促有关地方人民政府落实耕地占补平衡。

## 第三节 历史文化遗产保护

### 一、文物保护单位

非物质文化遗产

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。

### 二、文物保护原则

#### （一）整体保护思想

文物保护不但要保护文物古迹本身，还要有意识的保护文物古迹的整体环境和相关因素。

#### （二）分级分类保护思想

对文物古迹按其价值大小分级，按不同的类型分类，不同级别、不同类型的文物古迹采取不同的保护措施和力度。

#### （三）分区保护思想

对现有文物古迹根据其本身价值和环境特点，可设置文物保护区及建设控制地带。文物保护区指列为国家、省、市级的文物古迹本身范围。所有建筑本身与环境均要按文物保护法的要求进行保护，不允许随意改变原有状况、面貌及环境。建设控制地带是指为了保护文物本身的完整和安全所必须控制的周围地段。用以控制文物古迹周围的环境，一般是控制建筑的高体量、形式、色彩等。

#### （四）合理利用思想

在利用和维护相结合的利用原则的基础上，根据性质区别对待，

并在严格控制下，采取合理的利用方式，对文物的保护和利用能更好地恢复文物建筑和历史地段的生命力。

# 第十章 国土空间开发

## 第一节 镇村体系

### 一、村庄布局

根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村为城郊融合类村庄；铁溪村、渔梁村、川山村为其他类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。以乡村特色农产品及旅游资源作为村庄发展特征，推行“文旅+农业”模式，大力实施乡村振兴战略。

根据洪江区县域村庄类型和布局成果与湖南省实施乡村振兴的政策要求，确定桂花园乡各村均需编制村庄规划，其中桂花园村为乡政府所在地，本次规划单独编制村庄规划。

### 二、镇村等级结构

#### （一）规划原则

##### 1. 尊重村民意愿

村民是社会主义新农村建设的主体，也是迁村并点的直接相关人。为确保规划的顺利实施，规划前期阶段及迁并方案形成后，应充分征求村民的意见，村民迁并意向等应由村民讨论同意。

##### 2. 区域性基础设施适度超前发展

遵循村镇发展客观规律，适当加快城镇化进程。逐步建立空间组织有序、职能分工明确、规模结构适宜，与社会经济发展水平相适应的村镇体系，使其成为全乡发展的有力支撑和空间依托。

### 3.结合洪江区国土空间总体规划

规划明确了桂花园乡的发展类型，加大村庄扶持力度，实施环境综合整治。

### 4.坚持可持续发展原则

重视生态环境保护和节约用地，保护耕地。对乡域范围内不符合国家安全生产标准和对环境污染严重的企业要予以关闭。

#### （二）村镇等级

结合《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021—2035年）》，根据对现有各行政村的交通、经济、规模及空间区位等条件的分析，规划桂花园乡村镇体系等级结构划分为：中心村——基层村。

#### 1.中心村

规划桂花园村、茅头园村、川山村为中心村，位置适中，与各基层村交通方便，公共服务设施相对完善，有一定综合能力基础的村庄，主要服务于其他基层村。

#### 2.基层村

规划优胜村、岩门村、楠木田村、堆边村、洪高村、铁溪村、渔梁村、滩头村为基层村，拥有一定生活集聚和生活服务设施。

## 三、职能分工

结合村镇实际情况，规划桂花园村、茅头园村、川山村为综合务，其余村庄为旅游服务+休闲体验，共两种类型。

## 四、建设指引

#### （一）中心村

规划期内，桂花园村、茅头园村、川山村应逐步优化总体布局，突出中心村在农村地域经济、文化发展中的功能地位，加大政府支持力度、加强产业支撑，配套基础设施和公共服务设施建设，切实提高中心村的中心服务功能，辐射带动周边基层村。

## （二）基层村

在规划期内，建设重点依托中心村配套设施，着重改善人居环境，明确空间结构，配套完善的公共服务设施与基础设施。

## 第二节 建设用地布局

规划期末，桂花园乡划定建设用地总面积 651.39 公顷，占土地总面积的 9.33%，其中村庄建设用地面积 182.21 公顷，占建设用地总面积的 2.61%；区域交通设施用地面积 50.17 公顷，占建设用地总面积的 0.72%；区域公用设施用地面积 10.78 公顷，占建设用地总面积的 0.15%；采矿用地面积 5.99 公顷，占建设用地总面积的 0.09%；特殊用地面积 28.77 公顷，占建设用地总面积的 0.41%。

表10-1 乡镇国土空间结构表

单位:公顷、%

地类	2020年（基期年）		2035年（目标年）		规划期间 面积增减	
	面积	占比	面积	占比		
国土总面积	6980.17	100.00%	6980.17	100.00%	0.00	
耕地	639.35	9.16%	595.38	8.53%	-43.97	
园地	629.45	9.02%	663.37	9.50%	33.92	
林地	4666.47	66.85%	4462.66	63.93%	-203.81	
草地	6.15	0.09%	4.14	0.06%	-2.01	
湿地	5.44	0.08%	4.79	0.07%	-0.65	
农业设施建设用地	85.98	1.23%	82.13	1.18%	-3.85	
城乡建设用地	城镇用地	99.45	1.42%	370.91	5.31%	271.46
	村庄用地	228.81	3.28%	188.75	2.70%	-40.06
	合计	328.26	4.70%	559.66	8.02%	231.40

区域基础设施用地	54.42	0.78%	42.36	0.61%	-12.06
其他建设用地	34.05	0.49%	27.82	0.40%	-6.24
陆地水域	508.07	7.28%	516.57	7.40%	8.50
其他土地	22.52	0.32%	21.29	0.31%	-1.23

洪江区国土空间规划城镇开发边界划定，将川山村部分地块划入城镇开发边界，建设川山新区；将茅头园村部分地块划入城镇开发边界，建设工业园区。

### 第三节 综合交通规划

#### 一、规划原则

结合现状基础，提高对外交通的通行能力，保障过境公路的畅通；规划城镇内部畅通路网，并注重对外的联系和衔接；充分发挥道路对城镇土地开发的促进和制约作用；合理确定建设用地内的道路结构、系统、等级，合理确定道路断面。

#### 二、交通网络组织

##### （一）交通发展目标

坚持统一规划、适当超前、分期实施的原则，提高内外交通通畅水平，处理好与周边地区公路网络的衔接问题，合理配建交通设施，建立与集镇空间相协调的交通系统，合理利用通道资源，统筹各类交通需求，形成层次分明、功能合理的交通发展模式。

##### （二）道路交通系统规划

规划道路等级分为对主干道、次干道、内部交通道路，各级道路构成完整的道路系统。

### 1.主干道

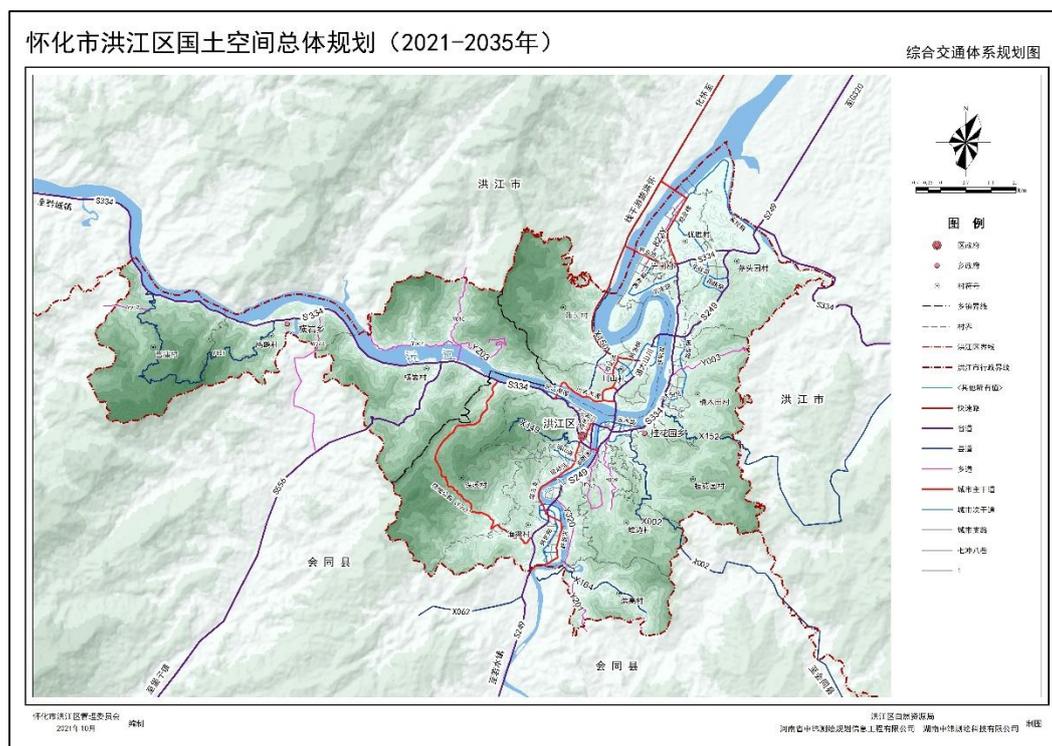
桂花园乡规划主干道布设，依托于中心城区主干道道路布设方案，对桂花园乡全域进行延伸布设，与原有 S229 省道、S334 省道共同组成桂花园乡主干道路网建设。

### 2.次干道

依托于主干道建设情况，对人流密集区域、工业集中区域、产业发展区域进行次干道补充建设，主要为滩头村乡道拓宽、岩门优胜村进村道路整治提升、川山新区城区道路建设、工业园区运输道路建设。

### 3.内部交通道路

严格执行“小街区、密路网”规划设计理念，对川山村内部交通道路进行布设。



衔接洪江区国土空间规划综合交通体系规划，落实桂花园乡综合交通体系，其中对新规划路网进行落实。

### 三、交叉口控制

乡镇主干路、次干路和支路间的交叉口均为平面交叉，在规划道路中根据道路等级和功能预留红线拓宽空间，以利于交叉口渠化组织的要求。

主干道、次干道和内部交通道路主线应满足最低消防通行要求，交叉转弯半径不低于 9 米设计。

### 四、交通基础设施

#### （一）停车设施

停车设施规划是桂花园乡发展全域旅游的重要组成部分，在道路外独立设置且对社会开放。从全域的角度共规划社会公共停车场 5 处。

1.川山新区城市用地布局一处，主要为水映洪江南部全域旅游综合服务中心附属建设停车场；

2.工业园区布局公共停车场一处，为工业园区货运集散地；

3.茅头园村布局公共停车场一处，为游客综合服务中心附属设施；

4.楠木田村布设公共停车场一处，为休闲步道起始点；

5.桂花园村布设公共停车场一处，为游客综合服务中心附属设施；

#### （二）公交线路

规划沿川山大道与 334 省道、249 省道道路环线布设公交线路，可实现对洪江区 11 个村庄的基础交通覆盖。

#### （三）货运场站

结合川山新区货运建设与工业园区物流产业园区建设项目用地布

局，配合建设桂花园乡货运场站。

#### （四）其他设施

其他设施包括旅游交通引导标识、游憩步道、骑行道等。

旅游交通站点、停车场等重要节点处设置旅游景点介绍、旅游线路等明显标识；

规划楠木田新建道路为主要的骑行道路，环山而绕，环境优美，云波荡漾，道路设计在保障人群生命财产安全的安全下，注重路侧景观风貌的营造；

旅游步道主要分布在川山村、桂花园村、楠木田村滨江区域，主要为人行步道与观景廊道，由原有景观步道补充建设成为全线工程，作为桂花园乡全域旅游的重要组成部分。

## 第四节 基础设施配套

### 一、给水工程规划

#### （一）给水现状

桂花园乡地下水资源储备丰富，可满足居民的日常生活用水。目前桂花园乡除城区部分没有集中供水，村庄用水采用山泉水形式，由管道将山泉水送至高处水池，再由水池接管道入户。

#### 1. 规划原则

（1）坚持开源与节流并重，重视近期建设规划，综合城镇远景发展需要，具有分期实施的灵活性和可操作性。

（2）加快城镇供水设施和管网工程建设；协调各方面用水关系，减少污染，保护水源，确保城镇供水安全。

(3) 加强水资源管理，对地下水和地表水进行统一规划、保护，实现水资源的可持续发展。

## 2.用水量预测

根据《建筑气候区划标准》GB50178—93 确定桂花园乡为三级区域，居民生活用水量取 160L/人·天；公建用水量按生活用水量的 10% 计；根据《建筑设计防火规范》要求，同一时间内的火灾数为一次，一次灭火用水量为 10 升/秒；未预见水量及管网漏水量按其最高日用水量的 10% 计。则最高日用水量 Q：

$Q=Q_{\text{居民用水}}+Q_{\text{公建用水}}+Q_{\text{未预见水量}}$

$$Q=(160\times 10875+(160\times 10875)\times 10\%)\times (1+10\%)=2105.4\text{m}^3/\text{日}$$

## 3.水质标准

供水水质必须满足 CJ3030-93《生活饮用水水源水质标准》及 GB5749《生活饮用水卫生标准》的水质要求。

## 4.给水工程规划

经调研，桂花园乡目前供水状况良好，水质达标，可满足居民正常使用。规划将辖区内各村组原有的供水设施进行修缮，保障居民用水。

# 二、污水工程规划

## (一) 污水现状

目前桂花园乡居民除城区部分采用污水自流排放，自然渗透，无集中处理设施。

## (二) 规划原则

- 1.合理布局，综合利用，保护环境。
- 2.规划考虑近期建设的必要性和远期发展的可能性。

3.与其他专项工程相互协调。

4.改善村庄排污现状，对污水进行综合治理。

### （三）排水体制

排水体制采用雨污分流，将雨水和污水分开，各用一条管道输送，进行排放或后续处理的排污方式，雨水可以通过雨水管网直接排到沅江。污水需要通过污水管网收集后，送到污水处理设施进行处理，水质达标后再排到河流水体，这样可以防止河道被污染。

### （四）污水量预测

规划污水量按用水量的 80% 计算，则村庄污水量最高日为 1684.32m<sup>3</sup>/日。

### （五）污水工程规划

桂花园乡川山村、桂花园村与城区距离较近，污水工程规划承接中心城区污水工程规划，其余村庄居民分散而居，地形起伏较大，其中茅头园村、岩门村、优胜村民居较为集中，地形相对平坦。

楠木田村、桂花园村、茅头园村集中安置区规划污水处理设施，利用自然地形条件沿主要道路敷设污水管道。污水干管根据地形坡度采用平行式和正交式相结合的方式布置，污水支管根据地形、建筑特征和用户接管的不同而分别采用低边式、围坊式和穿越式的布置方式。统一收集经污水处理设施处理达标后可排入河流。

## 三、雨水工程规划

### （一）雨水现状

除桂花园村外桂花园乡其余村庄暂无雨水收集排放设施；部分村庄建设有雨水排放管道，雨水排放根据地势流至水渠，最终排放至沅

江等自然河流。

## （二）雨水排放

运用海绵城市的理念，通过排、蓄、渗相结合的方式，尽量把雨水进行收集。收集后的雨水可用于浇灌、景观和市政用水，雨水采用自然沟排水，利用现有沟渠，结合地形地势就近排入沟渠、河流之中。

## 四、供电工程规划

### （一）供电设施现状

桂花园乡未设立独立电站，各村电力设施基本满足需求。

#### 1.规划原则

（1）电网规划应注重资源的合理和优化配置，应注重电网建设与运行的整体效益；

（2）电网规划应坚持“安全第一”的原则，在制定规划时应考虑采取措施预防电网可能发生的稳定破坏、电网瓦解、大面积停电等事故；

（3）电网规划应坚持“适度超前”的原则；

（4）电网规划应坚持以市场为向导，以容量定规模，以市场分布定电网结构，近期与远期规划有机结合；

（5）应加强电网的技术改造和推进技术进步，积极应用成熟先进的技术，提高电网规划、建设、运行和管理的现代自动化水平。

#### 2.电力负荷预测

规划期末，桂花园乡居住用地面积 209.69 公顷，公建用地为公共管理与公共服务用地，面积为 28.11 公顷，用电负荷预测标准居民用电取 20W/平方米，公建用电 30W/平方米，同时系数取 0.6，则预测用电

负荷为 50,371kw。

### 3.电力工程建设

电力线敷设规划范围内所有的中、低压电力线路，采用电缆埋地与架空相结合的方式，尽量维持乡镇整体形象。

规划在优胜村、楠木田村、堆边村、川山村设置 110kv 公用变电站，并增加 110kv 架空线路，保障居民用电。

至规划期末，桂花园乡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。充分考虑旅游业的发展需要，对部分高压走廊进行优化布局，建设高压走廊穿越城区。

## 五、通信工程规划

### （一）规划原则

以国家通信政策、法规为依据，充分利用公共通信平台，开放市场，引入竞争机制，实现信息多样化、资源共享、互连互通。

推动基础电信网、有线电视网和计算机网主干网“三网融合”，建成集语音、数据及图文于一体的数字化、宽带化、综合化、智能化和个人化通信网络。

提高通信服务质量，建立适应经济发展的“通信”环境。

合理规划各种通信、邮政设施用地，集中安排，统一建设，建立完善的通信管网，大力发展光纤网络建设。

### （二）通信工程建设

桂花园乡通信工程建设应充分考虑旅游人群需求，设立无线网络覆盖，实现通信的便捷使用。通信工程应与 5G 网络配合建设。乡村

通信工程建设需考虑地形地貌与村民居住布局，可沿村庄干道架设电信线路干线，村庄主要支路架设连接住宅的通信线路支路线，实现各村组网络信号全覆盖。

## 六、环卫工程规划

### （一）公共厕所

为满足村民和游客需求，合理规划安置公共厕所。

其中：全乡各个民宿点、旅游服务中心、居民安置点规划公共厕所；

其中民宿点公共厕所由民宿开发共同建造；茅头园村、桂花园村、楠木田村村庄居民安置点建设三处公共厕所；桂花园村游客服务中心、茅头园村游客服务中心、川山游客服务中心建设三处公共厕所；楠木田村矿山游憩线路起始点新建一处公共厕所；川山村山河太极地质公园新建一处公共厕所。

### （二）生活垃圾

#### 1.垃圾量预测

规划生活垃圾生产量按 1.0 公斤/日·人计，日生活垃圾量约为 10875 公斤。

#### 2.垃圾收集

主次干道均设置有垃圾收集箱，能满足村民日常生活的需要。村庄外围按照 70 米服务半径设置垃圾收集箱，满足村民和游客的需要。

### （三）垃圾处理方式

目前桂花园乡环卫工程由洪江区环卫公司统一负责实施，较为分散的居民采取自主填埋处理方式。垃圾清运人员统一收集后将垃圾运

输到洪江区垃圾填埋场（位于茅头园村），再进一步完善垃圾清理日常管理制度，加强村庄环卫保洁机制，逐步形成“定点存放、统一收集、定时清运、集中处理”的垃圾处理模式。

## 第五节 公共服务设施配套

依据生产、生活需求，合理布置村庄公共管理、文体教育、医疗卫生、社会福利和商业服务等公共服务设施。公共服务设施的建设考虑当地村民的生活习惯和旅游发展的需求，并且突出地域风貌特色。

表13-1 乡镇公共服务设施项目配置表一、防洪工程系统规划

设施类别	设施项目名称	桂花园村	堆边村	洪高村	楠木田村	茅头园村	岩门村	优胜村	滩头村	川山村	铁溪村	渔梁村
公共管理	乡镇便民服务中心	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	农村综合服务平台	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共教育	高中	○	○	○	○	○	○	○	○	○	√	○
	初中	○	○	○	○	○	○	○	○	○	√	○
	小学	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
	幼儿园	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
文化教育	综合文化中心（文化活动室）	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	室内体育设施	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	室外活动场地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	图书馆（室）	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
医疗卫生	卫生室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
社会保障	养老院	○	○	○	√	○	○	○	○	○	√	○
	敬老院	○	○	○	√	○	○	○	○	○	√	○
	殡仪馆	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
商业服务	农贸市场	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	电商网点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	冷链物流	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	银行（储蓄所）	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	便民超市	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共	警务室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

安全	防灾避灾场所	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
----	--------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

## 第六节 综合防灾规划

### （一）地形地貌

桂花园乡地处湖南省西南部雪峰山麓，地势西高、东低。地貌类型以低山丘陵及低丘岗地为主。

### （二）河流概况

辖区内由于沅水经过，沿岸有河流不断侵蚀和堆积而成的小块河谷平原和缓坡。

### （三）防洪排涝标准

辖区内需要设防的河流主要为沅江。根据《防洪标准》（GB50201-2014）和《城市防洪工程设计规范》（GB/T50805-2012），以及规划期末人口规模，确定桂花园乡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。

### （四）工程措施

河道整治与改善景观环境相结合，通过河道整治，使河道畅通，改善水质和生活环境。

乡域防洪排涝决策计划对重点水利工程实现监控运行，研究开发水利工程运行监控管理系统，提高水利工程按指令运行的准确性，建立防洪调度、会商、专家系统和辅助人工决策分析。

## 一、消防工程系统规划

### （一）消防现状

桂花园乡现状工业园区、加油加气场站、仓储物流园区为消防重

点区域。

## （二）消防队伍建设

达不到国家标准的现状消防机构要按照国家标准逐步完善；新建消防机构应严格按照国家标准进行建设。

根据《乡镇消防队》（GB/T35547-2017）等规定，规划桂花园乡建立乡镇志愿消防队。

消防指挥中心位于乡政府办公楼。乡中心的医院为救护中心。

制定消防队伍管理有关规定，加强人员整体性和系统性。乡镇专职消防队伍建设可结合实际情况，采取独立或合办的方式。按服务区域 7 平方公里的范围成立相应的义务联防队伍，并组织技能培训，为桂花园乡消防提供安全人员。

大型企业要建设专职消防队，并加强与公安消防部门的联系。

规划乡镇村应建立相应的消防安全委员会，成立消防工作站，各企事业单位应建立防火安全领导小组；组建由桂花园乡专职消防队、消防安全管理员、各企事业单位兼职消防队及义务消防队等消防队伍，经常性开展消防巡防和安全提醒；建立健全规划区组织机构体系。

## （三）村庄消防规划

村庄消防：以村委会载体，成立综合防灾办公室，强化消防安全意识，做好村庄消防设施及民宅消防安全检查。新建建筑要满足消防间距要求，适时增加消防检查、消防水池等消防设施建设。

## （四）消防设施配置

加强室外消火栓的建设，严格按规范在主要道路与集中建设区布置消火栓，且服务半径不大于 120 米。

## （五）规划措施

### 1.充分利用自然水体

自然水体作为乡镇消防水源，在发生战争、地震等重大灾害导致供水系统受到破坏时，其作用尤为显著。

### 2.建设消防水池

在生活、生产用水量达到最大时，市政给水管道或天然水源不能满足室内外消防用水量或市政给水管为枝状及只有一条进水管的地区应设消防水池。大型可燃、易燃货物堆场、仓库、重要公共民用建筑应根据国家规范设消防水池。消防水池可与生产、生活水池合建，并可结合地块开发和改造，在广场、公园、小区中心位置修建一些喷水池、观鱼池等，既可作为消防补充水源又可美化环境，供消防车取水的消防水池应设取水口，取水口与建筑物（水泵房除外）的距离不小于 15 米，并保证消防车吸水高度不超过 6 米。

### 3.消防装备规划

消防执勤车辆对于保证灭火顺利进行，有效扑救火灾起着举足轻重的作用，消防站应按照《城市消防站建设标准》装备必配的车辆和器材。

### 4.消防通道

规划桂花园乡主、次干道为消防通道，为保证消防安全，严禁沿路乱搭乱建，违章占道，保障消防车的顺利通行。消防通道主要依靠道路网系统，道路网的规划建设是否合理，不仅直接影响区域交通，而且与区域抗灾、灭火、疏散有十分密切的关系。

## 二、气象灾害系统规划

桂花园乡气象灾害具有种类多、分布地域广、时空分布不均匀、强度大、损失大等特点，主要气象灾害有高温热害、低温冷害、暴雨洪涝、干旱、雷电、大风、冰雹及严寒冰雪等。

#### （一）大风灾害的防御

开展房屋、广告牌等抗风能力的风险隐患排查，加固广告牌、室外悬挂物、危房简屋、易倒伏行道树。

#### （二）雷电灾害的防御

健全供电设施、信息系统的防雷减灾标准。相关部门做好防雷设施的维护，对存在隐患的雷电灾害防御薄弱环节及时采取改进措施。

#### （三）暴雨灾害的防御

全力保障区域站运行，及时更新维护监测设备。确保预报预警服务准确及时，及时发布预警信息，严密监测强降水天气演变发展。

#### （四）极端高温与干旱灾害的防御

通过增加绿化面积和提高屋顶绿化等措施，降低高温灾害的破坏程度。在应急状态下，启动备用水源、运用运水工具和储水设备、社区自备水井等向用户提供水。同时，采取节水措施，推广节水器具。

### 三、地质灾害防治系统规划

#### （一）防治原则

地质灾害防治规划的基本原则是：充分考虑地质灾害的发育特征与地质环境、社会环境的不可分割性。在此基础上，综合分析地质灾害的分布、规模、稳定性、危害性等，拟定出需重点防治的区划和灾害点，并提出分期分级分批进行防治的建议。

1.坚持“以人为本”，“预防为主，避让与治理相结合”的原

则。健全、完善群测群防体系，变被动应急救援为主动防灾减灾，促进预防和治理协调统一。

2.坚持“统筹规划、突出重点、量力而行、分步实施、全面推进”的原则。按照地质灾害发生的特点和危害程度，区分轻重缓急，量力而行。

3.坚持“从实际出发，按客观规律办事，因地制宜，讲求实效”的原则。发挥综合治理效益，实现社会效益、环境效益、经济效益的协调统一。

4.坚持“实现责任、利益、义务相统一”的原则。人为诱发的地质灾害谁诱发、谁治理；自然形成的地质灾害，由人民政府组织或企业（个人）出资治理，企业（个人）治理的地质灾害区域的受益者为该企业（个人）。

5.坚持技术创新和体制创新，提高地质灾害防灾减灾能力和水平的原则。加强地质灾害防治新技术的应用与推广，提高地质灾害监测预警系统和治理工程效率，有效防治地质灾害。

6.实行各级政府对辖区内地质灾害防治负责制的原则。由区管委统一领导，各级政府对辖区内地质灾害防治工作负责，有关部门各行其职、密切配合。

7.坚持“在保护环境中发展经济，在发展经济中保护环境”的原则，实现资源开发与生态环境保护协调发展。

## （二）防治措施

对于地质灾害点的防治，措施主要有：群测群防、专业监测、应急排危除险、搬迁避让、工程治理和立警示牌六种，针对不同隐患点的灾

情险性特征与发展阶段，采取相应的防治措施。具体措施的选择如下：

### 1.群测群防

调查发现的所有地质灾害隐患点，均需群测群防。主要开展宣传教育、落实建立群测群防人员、报警措施与信号、临灾措施等。

### 2.专业监测

对于险情大、灾情较小、变形与发展缓慢，且其防治难度大、防治经费大的地质灾害隐患点，作为专业监测点，研究地质灾害隐患体的时空变化规律，为临灾预测、临灾处治、灾害治理等提供科学依据。

### 3.应急排危除险

对于险情紧迫、具有突发性、威胁对象不能完全撤离、易于快速处治的地质灾害隐患点，可实施应急排危除险。一般的方法是清除隐患体、周边与坡体排水、削坡卸载、反压坡脚、陷坑与裂缝填埋等方法，消除或暂时消除隐患。

### 4.搬迁避让

对于灾情与险情较大、治理难度较大、治理效益低的地质灾害隐患点，威胁范围内的人员与财物搬迁避让，集中安置或零散安置于安全地段。

### 5.工程治理

对于主要威胁人员、交通、水利等基础建设的地质灾害隐患点，若其治理措施简易可行、投入与产出效益较高，治理后可完全消除隐患，可实施工程治理措施。一般有方法有消防卸载、反压坡脚、截排水、支挡、锚固、灌浆、填埋、水改旱、生物工程等措施。

### 6.立警示牌

(1) 人类活动较频繁的地质灾害隐患点，应立警示牌；

(2) 将要采取搬迁避让、工程治理、应急排危除险的地质灾害隐患点，均需立警示牌；

(3) 警示牌应建立在地质灾害隐患点上与周边的进出道路、居民区等交通要地、醒目地段，并建立稳固，能长期保存。

#### 四、抗震防灾规划

所有新建、改扩建工程，从场址选择、平面规划、工程设计、方案审查、规划发证、施工管理直至验收，都必须强化严格按标准进行抗震设防的要求。

##### (一) 规划原则

1.采用科学先进的预测手段，结合危险性分析，建筑物及工程设施遭遇地震时预测其结果，找出抗震防灾中的不利因素。

2.贯彻“平震结合、以防为主”的方针，把地震防灾对策落实到震灾来临之前，把可能遭遇的地震灾害减轻到最低程度。

##### (二) 抗震防灾目标和标准

全面完成新建建筑物、构筑物和生命线及重要工程的设防，做好土地合理利用规划，集镇的建设结合抗震防灾的要求，建立防灾措施，使区域内道路、绿化及各类广场的标准有明显提高，为避震疏散提供交通及场所，消除次生灾害隐患，对乡村内部老旧建筑区存在灾害隐患的建筑、设施进行改造，达到设防标准，全面提高乡镇综合抗震能力。

根据 GB18306-2015《中国地震动峰值加速度分区图》、《建筑抗震设计规范》(GB50011-2010) (2016年版)，桂花园乡抗震设防烈度为

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。

### （三）避震疏散

**指挥中心：**设置防震减灾指挥中心1个，位于乡政府行政办公用地内；负责制定地震应急预案。接到临震预报时，向全乡发布指令，统一指挥人员疏散、物资转移和救灾工作。

**急救中心：**设置防震减灾急救中心1个，位于乡卫生院内。

**疏散道路：**乡总体规划所确定的干道作为避震疏散道路，应注意干道两侧房屋倒塌给道路造成有效宽度减少的情况。疏散道路主要用于震前、震后进行人员疏散及消防、救援车辆的通行。

**避震场所：**避震场所在震后是抢险救灾的主要活动场所，是疏散人员临时避难生活区，是食品物资集中分发、抢救伤员、医疗及群众和平目标的场所，一般以学校操场、公园、绿地为主。

## 五、应急避难场所规划

### （一）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。

##### (二) 应急避难场所的分类

应急避难场所按照其配置功能级别、避难规模和开放时间，可划分为紧急避难场所、固定避难场所和中心避难场所三类。

##### 1.紧急避难场所

在发生大地震、火灾等灾害时，主要作为附近居民的紧急避难场所或到中心避难场所去的避难中转地点。主要包括居民住宅附近的小公园、小广场，专业绿地以及抗震能力强的公共设施。紧急避难场所可提供临时用水、照明设施、临时厕所、排污、供电（临时发电设施）、标示、棚宿区、消防设施、医疗设施等。

##### 2.固定避难场所

主要包括人员容置较多的较大型公园、广场、学校操场、大型露天停车场、空地、绿化隔离带等。固定避难场所应既具有短期避难功能，又要有支持中长期避难的条件，具有供水、排污、供电（临时发电照明设施）、应急厕所、标示、棚宿区、医疗急救设施、物资储备、消防设施、应急监控和通信广播设施等。

##### 3.中心避难场所

主要包括全市性公园、大型开放广场等。中心疏散场所应该由抗震救灾指挥部集中掌握使用，其内一般设防灾应急指挥中心、情报设施、抢险救灾部队营地、直升机停机坪、医疗抢救中心和重伤员转运中心、供水、排污、供电（临时发电照明设施）、应急厕所、标示，棚宿区、物资储备、消防设施、应急监控和通信广播设施等。

##### (三) 规划措施

应急避难场所用于发生灾害时供避难者临时生活，可利用公园、绿地、体育场馆和广场改造而成，平时正常使用，灾时及时转换成避难场所，疏散半径 300—500 米，人均避震地面积不小于 4 平方米。利用主次干道作为疏散通道，同时必须保证畅通，震前震后一律不得建抗震棚，平时不得安排临时建设。

## 第七节 村庄规划指引

### 一、需编制村庄规划名单

根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村为城郊融合类村庄；铁溪村、渔梁村、川山村为其他类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。以乡村特色农产品及旅游资源作为村庄发展特征，推行“文旅+农业”模式，大力实施乡村振兴战略。

根据洪江区县域村庄类型和布局成果与湖南省实施乡村振兴的政策要求，确定桂花园乡各村均需编制村庄规划，其中桂花园村为乡政府所在地，本次规划单独编制村庄规划。

### 二、各村基础设施和公共服务设施项目配置

表13-2 村庄基础设施和公共服务设施项目配置表

设施类别	设施项目名称	桂花园村	堆边村	洪高村	楠木田村	茅头园村	岩门村	优胜村	滩头村	川山村	铁溪村	渔梁村
基础设施	集中供水	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	生活污水集中处理	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	垃圾收集点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	再生资源回收点	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

	公共厕所	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	邮政代办点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	移动通信基站和光纤交接点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	主要道路路灯	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共管理	农村综合服务平台	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共教育	小学	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
	幼儿园	○	○	○	○	○	√	○	○	○	√	○
文化体育	技术培训站	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	文体活动场地	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	文化活动室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	阅览室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
医疗卫生	卫生院	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	卫生室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
社会福利	敬老院	○	○	○	√	○	○	○	○	○	√	○
	养老服务站	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	公益性公墓	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
商业服务	农贸市场	√	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	便民超市	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	电商网点	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公共安全	警务室	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	防灾避灾场所	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

注：√——应设内容；○——可设内容。

### 三、村庄建设用地范围

村庄建设范围是指村域内允许进行建设的区域范围。

表13-3 村庄建设范围范围面积表

名称	建设用地面积：公顷
川山村	121.39
堆边村	18.16
桂花园村	26.76
洪高村	10.88
茅头园村	166.13
楠木田村	23.95
滩头村	36.37
铁溪村	20.90
岩门村	73.06
优胜村	90.02
渔梁村	54.38

# 第十一章 国土综合整治

## 第一节 综合整治区域

规划将桂花园村重点项目。

表13-4 2025年乡镇全域土地综合整治项目规划表

单位：公顷、万元

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	用地规模	涉及村组	预算资金	资金来源	备注
1.水利	桂花园水库		2025	0.12	堆边村			
2.旅游	古树花海风景区		2025	53.41	川山村			
	梦小镇项目打造		2025	9.17	川山村			
	沿江游步道		2025	0.77	滩头村			
	野生杜鹃花花海打造		2025	61.73	川山村			
3.国土综合整治	二宫白梨种植基地		2025	123.25	堆边村			
	柑橘园		2025	20.30	洪高村、优胜村			
	葡萄采摘园		2025	61.73	川山村			
	生态产业示范区		2025	4.79	茅头园村			
	生态套种项目		2025	7.82	生态套种项目			
	食叶草种植基地		2025	0.55	桂花园村、			
	新建加工厂		2025	0.18	堆边村			
	新建休闲广场		2025	0.21	桂花园村			
	岩砣生态种养基地		2025	0.99	滩头村			
	杨梅种植基地		2025	222.21	川山村、楠木田村			
	药材基地		2025	219.03	铁溪村			
	优质蔬菜示范基地		2025	23.74	洪高村			
油茶基地		2025	179.57	堆边村、渔				

					梁村			
	茶园种植基地		2025	189.26	楠木田村、铁溪村			
	道路提质改造		2025	8.82	桂花园村、洪高村、茅头园村、优胜村、渔梁村			
	集中建房引导区		2025	38.65	桂花园村、茅头园村			
	健身广场		2025	0.09	茅头园村			
	精神病院建设		2025	0.68	渔梁村			
	民宿		2025	0.61	滩头村、铁溪村			
	楠竹加工厂		2025	0.23	洪高村、铁溪村			
	农副产品加工		2025	0.55	桂花园村、岩门村、优胜村			
	新建村委会		2025	0.14	滩头村			
	蔬菜示范基地		2025	3.14	楠木田村			
4.历史文化保护	船帮旅游文化开发		2025	3.07	川山村			
5.风貌整治	规划沿河景观带		2025	1.27	茅头园村			
	修筑河堤		2025	5.42	岩门村			
	鱼塘整治		2025	2.59	桂花园村			
总计			1244.10					

## 第二节 农用地整治

农用地整治工程包括土地开发整理、提质改造。

规划末期对桂花园乡辖区内耕地 606.28 公顷整治为高标准农田。

调整优化特色农产品区域布局，以农业产业化经营为载体，加强特色资源的开发与保护，将土地整治和特色农业发展有机结合，大力发展优质粮食、绿色蔬菜等特色产业集群。

推动农业生产区“田水路林网”合理布局。坚持以“防旱涝、保增长”为主的农业发展方针，加强对河道的综合整治，提升排洪、蓄水能力，提高水土保持能力，促进农业生产区“田水路林网”合理布局，推动农田生态系统建立和完善。

完善农田基础设施。开展土地平整归并，实现田块集中连片，降低基础设施占地率，增加农田耕作层厚度。加强灌溉水源、农田水利设施建设，配套建设农田排灌等设施，增加有效灌溉面积，大力发展高效节水灌溉，提高灌溉保证率和用水效率。完善田间道路，提高道路通达度和荷载标准，满足农业机械通行要求。完善农田电网，配备必要的输配电设施，满足灌排设施电力需求。

转变乡村耕地经营方式。依据中央《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》等政策开展农村土地信托，形成以土地信托为核心业务的“土地信托-土地整治-规模化经营”模式。土地信托的耕地按照产业规划的用途进行精准整治，满足规模化经营需要。创新土地整治资金投入和使用方式，以新增费为引导资金，吸纳社会资金投入土地整治，拓宽资金渠道。夯实农业现代化基础，助推农业供给侧结构性改革。

### 第三节 建设用地整理

按照发展保护特色村、整治空心村的要求，结合城乡建设用地增减挂钩政策积极推进农村建设用地整理，优化用地结构布局，提高节约集约用地水平。鼓励农民有偿腾退宅基地，按照“布局集中、用地集约、生活集聚”的原则统一规划建新区，不再单独新划宅基地。

规划末期全乡建设用地总面积 629.83 公顷，村庄建设用地 188.75 公顷。

### 第四节 生态保护修复

#### 一、统筹山水林田湖综合生态修复

按照山水林田湖草沙“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，提升桂花园乡生态系统质量。

##### （一）退耕还林

将 25 度以上的不宜耕种陡坡耕地、非永久基本农田坡耕地、严重退化的耕地，15-25 度的非永久基本农田坡耕地以及严重污染耕地划入退耕还林实施的范围，扩大绿色发展的生态空间，提升森林覆盖率，推进桂花园乡绿色发展示范区的生态环境建设。规划期内，重点在山体边缘区域实施退耕还林项目。

##### （二）水土流失

以沅江两岸作为重点治理区，预防城镇、交通、能源等基础设施建

设引发的人为水土流失，开展坡耕地、园地、竹林地的全面治理，形成多目标、多层次、多功能的水土流失综合防治体系。

积极开展耕地治理、梯田改造、土壤改良，对 6-15 度的坡耕地采取修筑梯田、等高种植等方式加强水土保持，对 15-25 度的坡耕地采取工程、生物、农业等综合措施防治水土流失。加强径流调控和田间道路配套工程建设，结合流域综合整治工程、小型水利水保工程、废弃矿山恢复治理工程，加强植被建设，采取林权赎买和封山育林等措施，有效控制流域内的水土流失。

规划期内，桂花园乡重点实施沅江流域水土流失治理工程。

### （三）地质灾害综合防治

根据地质灾害调查勘查与评价结果，针对崩塌、滑坡、不稳定斜坡等灾害类型实施分类治理。坚持主动防灾避险，加快推进地质灾害隐患治理，确保按期完成并做好后期管护。

## 二、水环境综合治理与保护修复

### （一）河流水系综合整治

落实桂花园乡水功能区划、水资源保护与利用要求，采取河道整治和污染源管控相结合的方式，提升河流水系综合整治效果。

河道整治。重点推进沅江生态综合治理项目，进行河道综合整治，改善河道排水条件。实施桃李园溪、双岔溪等河道治理、生态修复项目，结合河道整治、驳岸处理、绿道和生态景观节点建设，打造生态绿化景观。

水污染管控。逐步减少沅江两岸生活、工业、农业种植和畜禽养殖等污染源排放。结合长江干支流岸线清理整治项目，推进生活污水治

理设施建设，清理河道两岸违章排放设施，整顿排污口等污染源。结合水污染防治，全面开展区域内重点流域的农村环境综合整治工作，实施化肥和农药使用减量行动，逐步消除畜禽养殖点源污染，深入控制农业面源污染，建设生态沟渠、污水净化塘、地表径流集蓄池等农业排水设施，推进农村饮用水水源地保护、农村生活污水处理，以及农药化肥等面源污染综合防治工作。

## （二）湿地生态保护修复

依托河流天然廊道打造自然和人工湿地生态节点，构建“水体-湿地-旱地”自然景观生态格局。重点建设川山、楠木田十里画廊（沿江景观步道），建设规模约 1700 米。

实施沅江湿地综合提升改造项目，通过景观改造、地形整治构建水循环体系，适时采取水系清淤措施，确保沅江水系畅通，以生态措施治理恢复生态脆弱区，净化水质，促进生物多样性保护，形成生物繁衍栖息的适宜环境，恢复湿地的生态系统功能。

## 三、森林山体生态保护修复

重点开展桂花园乡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，更新和改造树种林分，防治林业病虫害。依托省县乡主次道路、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，增强生物多样性功能。通过提升沅江沿岸和桃李园溪、双岔溪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、湖库周边绿化。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。重点实施纤夫旧址、山河太极、密岩尖、天柱峰及周边景观工程和交通连接线景观工程等项目。

#### **四、矿山生态修复**

结合桂花园乡矿山地质环境及矿区损毁土地实际情况，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。

桂花园乡区域内拥有两座矿山矿区，一座位于优胜村北部，一座位于楠木田，整治内容主要以水土保持为主，注意生物多样性，边坡防护要考虑对植被进行逐步恢复，应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。

#### **五、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，重点监测工业园区内大型企业，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。规划期内，全区土壤污染修复整治率达到 100%。

## 第十二章 乡镇风貌设计

桂花园乡是全国环境优美乡镇，有千里碧波、万亩竹海的秀美风光宛如仙境；云鹭齐飞、渔舟唱晚等景象恰似桃源；密岩云尖、山河太极等景观浑然天成，秀美雄奇的桂花园山水构织出了一幅“山为骨架，水为血脉，青山碧水，天人合一”的精美画卷。

### 第一节 景观风貌定位

天为镜，地作妆，绿水化笔绕青山，湘地新貌，秀美桂花园。

### 第二节 景观风貌格局

深度挖掘桂花园乡本地资源特色，结合山水林田湖草整体形态格局，充分考虑乡镇未来发展方向，规划形成“两轴、一带、四区、多点”的景观风貌发展格局。

#### 一、“两轴”——乡村特色景观轴

渔梁村、铁溪村、滩头村、川山村、岩门村、优胜村乡村特色景观轴；

洪高村、堆边村、桂花园村、楠木田村、茅头园村乡村特色景观轴；

#### 二、“一带”——沅江生态景观带

沅江是桂花园乡景观风貌发展的重要组成部分，着重打造沅江两岸风貌建设，建设沅江生态景观带。

### 三、“四区”——即在全乡范围内，形成四大景观风貌片区

山水景观风貌区：桂花园乡滩头村、川山村发展高山绿水自然景观为主，结合川山村山河太极、纤夫旧道、观景步道；滩头村密岩尖综合景观点等旅游设施建设，着重打造川山村、滩头村山水景观风貌。

综合服务风貌区：乡政府驻地于桂花园村、茅头园村现状存在综合服务基础，两地未来以发展接待、住宿、餐饮、娱乐、购物等综合服务为主，提升人居环境，建设综合服务风貌。

田园景观风貌区：铁溪村、渔梁村、洪高村、滩头村、桂花园村南部、楠木田村、茅头园村、岩门村、优胜村广泛具有梯田景观、稻花鱼基地、特色瓜果园林、特色乌骨鸡养殖等田园风光，拥有独具特色的人文与自然结合的和谐景观，结合农业观光体验与农业基地建设，着重打造田园景观风貌区。

滨水景观风貌区：将桂花园乡沿沅江两岸区域划定为滨水景观风貌区，以沅江、双岔溪、桃李园溪等水系景观为主，结合两岸沿江景观步道亲水设施建设，着重打造桂花园乡滨水景观风貌。

## 第三节 景观风貌管控要求

### 一、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，极具生活品质。

## 二、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。

注重对田园景观、乡土特色的挖掘，结合各村庄山水林田湖草整体形态格局，确定乡镇整体风貌特色定位与总体要求。确定景观风貌重点管控区，提出建筑风格、建筑朝向、高度、体量、色彩及其景观环境意向等风貌管控要求。细化重要生态及景观廊道布局和控制要求。明确规范居民建房朝向、高度与楼层，规范乡镇户外广告设施的设置原则和布局要求，统一制式风格。

## 第四节 乡村设计指引

### 一、风貌特色

由于历史、自然、经济等原因，项目区建筑风格参差不齐，其多数建筑为坡屋顶和近代的建筑，整体颜色、风貌不统一。此次规划将各村

建筑统一以白色、青灰色为主色，以自然、生态元素为点缀，打造成与自然、生态融为一体的美丽乡村。

## 二、整体风貌引导

### （一）特色元素提取

结合当地房屋特色，墙体下方选取青灰色喷漆墙砖，墙体上方选取白色涂料，以自然、生态元素为点缀，形成生态型的美丽乡村。

#### 1.居民区风貌引导

顶部建议选用坡屋顶，色彩为灰色与现状大多数色彩一致。外立面采用青瓷、白色墙面为主。建筑内部围合成独立小院，透光、透绿，突出庭院内部空间感。

#### 2.共建小品设计指引

导览标识以钢筋水泥为材质做仿木设计，标明范围、位置、景点说明以及其他服务信息。

导览牌、解说牌、指示牌、警示牌采用木质生态造型形成独特的景观，其中导览牌、解说牌、指示牌、警示牌，中英双译，增加文化性和景观性，置于醒目位置，有效引导游客。

加强村容村貌的规划管控，提出建筑风格、建筑朝向、外立面、高度、体量、色彩等风貌管控要求，明确以乡土树种为主的绿化配置要求。整体建筑风貌应体现村的静谧悠然，严格控制建筑高度，新建住宅一般不超过3层。历史文化名村、传统村落及各级文物保护单位应划定建设控制地带，并对建设控制地带内的新建建筑物、构筑物，提出符合保护规划的建设控制及风貌管控严格要求。对于已建成建筑应按乡村设计要求制定完善措施，列入近期项目计划。

村庄集中建设引导区应挖掘当地特色，形成统一风貌。对村庄重要入口空间、公共场地、公共建筑、前庭后院等点状节点空间，道路、街巷等线状空间，要提出风貌管控要求。沿道路周边建房时，应结合当地传统建筑风格及道路景观廊道，提出沿路型建筑风貌管控要求，房屋边缘与公路用地外缘的间距要求国道不少于 20 米、省道不少于 15 米、县道不少于 10 米、乡道不少于 5 米；在高速公路沿线建房的，其房屋边缘与高速公路隔离栅栏的间距不少于 30 米。沿山体周边建房时，应结合当地传统建筑风格及生态山林、农田景观等生态基底空间，提出沿山型建筑风貌管控要求，规划建房距山体护坡沿不少于 6 米。沿河流周边建房的，应结合当地传统建筑风格及滨水空间的生态景观，提出滨水型建筑风貌管控要求，规划建房应不得占用河道滩地，不得在临河界限以内建设。

# 第十三章 空间管制

## 第一节 空间管制的目标

1.通过建立完善的乡域空间管制机制，改善无序发展的状态，优化乡域的空间结构。

2.引导乡域内公共基础设施建设和共享，形成合理布局，减少重复建设的浪费。

3.通过建立完善的乡域空间管制机制，引导公共财政的空间投向，促进乡域可持续发展。

4.引导乡域资源合理配置，最大限度降低资源开发与保护的冲突，减小对自然生态体系的冲击。

5.通过乡域空间管制，实现与周边区域开发建设的协调统一，建立合作共赢的共生关系。

6.通过多种集团的对话、协调、合作以达到最大程度优化的资源支配方式，以弥补市场和政治自上而下调控之不足，最终达到“多赢”的综合社会治理目的。

## 第二节 空间管制的原则

### 一、整体利益、长远利益优先的原则

根据桂花园乡发展要求，以解决乡域内的基本问题，协调区域关系为基本出发点，从长远利益出发，通盘考虑桂花园乡的整体发展，通过空间管制协调的实施，充分发挥乡村在洪江区城乡体系中的整体竞争优势。

## 二、促进乡域要素与产业的合理空间集聚的原则

针对目前乡域对整体空间资源利用缺乏有效协调与管理，部分地区存在产业布局分散、重复投资建设等问题，从空间布局引导与调控的角度，促进乡域产业的空间集聚，以有利于产业集群的形成与产业整体竞争力的增强。

## 三、加快乡域内社会经济发展整合进程的原则

空间管制规划要从桂花园乡域整体发展的角度，协调城镇与周围村庄之间的产业分工与合作、资源利用和空间布局，实现乡域社会经济的整合发展，以逐步消除乡域经济的“二元”结构差异。

## 四、实现对生态环境有效保护的原则

生态环境作为区域社会经济发展的新经济因素，应加强对其的建设与保护力度。

# 第三节 空间管制的内容

## 一、适宜建设区

主要指对乡生态环境没有影响，符合集镇未来发展，可以进行集镇建设和基础设施建设的现状建成区及规划集镇发展区、集镇建设区、社区建设用地等。结合桂花园乡域的自然条件和现状建设情况，确定乡域内的适宜建设区主要分布在乡域西北部几个村庄。

适建区内城镇建设应满足延续洪江区城市文脉、城市风貌的原则，重点完善服务设施和市政基础设施，对土地资源进行梳理，挖掘土地价值，改善居住环境，创造生态宜居城镇面貌。基础设施建设用地应满

足区域整体发展的需要，考虑共建共享，严格遵守各专业法规和条例内容，基础设施及其外围防护用地内禁止占用或改作他用。

## 二、限制建设区

本规划区域内限制建设区主要为：一般农田，其他农用地、荒地，饮用水水源二级保护区，保留提升型村庄用地。

限建区适宜作为旅游、度假、休闲等低强度、低密度开发的地区。该区不应安排建设项目，确有必要时，必须控制项目的性质、开发强度，严格管理程序，以减轻对生态环境的保护、基础设施的协调、历史文化遗产的保护、城镇安全保障的影响。

限建区为避免集镇摊饼式蔓延，形成组团式布局的保障，对促进规划区特色生态区的形成具有重要作用。

## 三、禁止建设区

主要包括永久基本农田、重大基础设施防护区、河湖水系防护区五部分。

永久基本农田：主要包括乡域范围内土地利用总体规划确定的基本农田范围。

大型基础设施防护区：110KV 高压线两侧各不小于 15 米范围，禁止一切与其无关的建设活动。

河湖水系防护区：沅江两侧各不小于 15 米的范围内设定防护区，禁止一切与水利设施建设无关的建筑活动。

## 第十四章 实施保障

桂花园乡国土空间总体规划是其发展的战略纲要，涉及桂花园乡未来发展的目标、方向、任务、措施和步骤。而建设规划的付诸实施是一项长期而艰巨的工作，涉及面广，综合性强，在制定和实施过程中会遇到政策、体制、资金、人才和许多意料之外的新情况、新问题，必须加强规划的技术深化工作，健全法律、法规，完善规划管理体制，保证规划顺利实施。

### 第一节 使用行政手段保证规划实施

#### 一、健全规划管理体制

将规划纳入桂花园乡国民经济与社会发展计划，并进行任务分解，逐级落实；建立政府领导任期目标责任制；定期向上级政府和同级人大报告规划执行情况等。加强政府对规划统一管理的力度，集中规划管理审批权，建立完善的规划管理体系，制定并落实各层次规划的实施措施，严格实行对违反规划行为的处罚规定，维护规划的权威性和严肃性，使桂花园乡建设严格按照规划有序进行。

#### 二、加强土地管理

规划经批准后，制定土地供应和开发计划，严格控制土地供应，有效防止土地闲置和超前开发两种极端倾向，将土地开发纳入节约资源、合理利用、促进增值的计划管制的轨道上。将规划目标、规划期限、规划范围、土地利用区与土地规划用途、批准机关与日期等规划内容向全社会公告，让全社会都了解规划，自觉执行规划，并共同监督规划的

实施。

### **三、监督检查各部门、各单位实施规划的情况**

定期或不定期对规划执行情况进行巡回检查，加大执法检查力度，并对违反规划的土地利用行为进行查处。任何非农业建设项目在可行性研究论证时，都应由土地行政主管部门依据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准进行建设项目用地预审。对符合建设规划的用地，方可批准农用地转用计划指标，办理农用地转用的审查报批手续。

### **四、加强社会监督与公众参与**

进行规划方案的公示，开展人大定期咨询和公众不定期咨询等活动。

## **第二节 依靠经济手段保证规划实施**

### **一、明确建设规划控制和引导功能**

建设规划的实施，需要通过一定的手段和原则保证。以控制为手段，以引导为原则，通过控制的方式来引导规划实施，可以体现规划刚性和弹性的共生；一定程度上也体现规划的灵活性；同时，也有利于建设规划为下一阶段规划提供有效的依据。

### **二、调节土地利用关系**

约束土地利用行为，促进土地资产的流转，使土地在重新配置中得到最佳利用。严格规划实施，充分挖掘土地潜力，鼓励利用非耕地和提高土地利用效率。

## 第三节 依托技术手段管理和实施规划

### 一、进一步加强乡规划编制工作

乡建设规划只是集镇建设的纲领性文件，集镇具体开发和建设还相应需要各种专项规划。桂花园乡建设规划一旦审定执行，城市规划主管部门应根据建设规划要求，尽快组织编制桂花园乡重点地段详细规划、设计类规划等。重点地段的详细规划主要确定近期开发地段、重要地段的土地开发要求，是指导近期建设的基本依据，其编制工作刻不容缓。加强集镇外村庄的规划编制与规划管理，并促进城乡统筹建设。

### 二、建立土地规划信息系统

加强土地利用动态监测利用航天遥感技术和每年的土地利用现状变更情况调查、乡村庄地籍调查等成果，并借助土地规划信息系统，将土地利用状况与规划目标作对比，分析规划的可行性和实施进度，为土地利用的及时反馈创造条件，使规划经过必要的调整、修改而更切实际。

## 第四节 加强规划法规宣传

加强桂花园乡建设规划、规划管理法律、法规的宣传，提高民众规划意识，增加规划透明，逐步要求个人和单位自觉执行，积极支持规划管理。

建立有关土地用途管制制度等的法律或地方法规，对各种土地利用上的规划建立法律约束，成为一个完整的法律法规体系，为管理和

实施规划提供法律武器。

## **第五节 加强建设监管**

专项规划和大型项目选址可行性研究必须经规划主管部门审查并签署意见书后，方可报上级主管部门审查或审批。

未经法定程序审批，任何单位和个人不得以任何理由和借口在非建设区进行开发建设。