

《慈利县国土空间总体规划（2021—2035
年）》2026年度动态维护方案
（公示稿）

慈利县人民政府

二〇二六年七月

目录

前言 1

一、动态维护方案 3

 （一）三条控制线维护 3

 （二）规划分区维护 4

 （三）中心城区用地规划布局维护 6

 （四）城市“四线”维护 7

 （五）省级以上产业园区发展边界维护 7

 （六）村庄建设边界维护 8

 （七）重点建设项目清单维护 9

 （八）其他动态维护内容 10

二、动态维护方案可行性分析 11

 （一）对标指标要求，逐项实现正向优化 11

 （二）问题导向，精准回应评估识别风险 14

三、附图 16

前言

习近平总书记高度重视规划管理工作，强调“要坚决维护规划的严肃性和权威性，健全规划实时监测、定期评估、动态维护制度”。中共中央、国务院及自然资源部的相关文件也明确要求，必须依据发展规划和国土空间规划评估的结果，对规划进行动态维护。当前我县正处于“十五五”规划开局的关键节点，在培育新动能、建立现代化产业体系、重大工程建设等方面提出了新的空间需求。同时在发展经济、保障民生、落地重大项目、化解历史遗留问题的过程中，不可避免地会出现与原先预设的规划空间存在偏差甚至冲突的情况。

为深入贯彻党的二十届四中全会、省委十二届九次全会精神，充分发挥国土空间规划基础作用，为“十五五”发展规划实施提供空间保障，化解空间矛盾，按照自然资源部统一部署和《湖南省自然资源厅关于开展国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》要求，紧密结合我县实际，编制《慈利县国土空间总体规划（2021—2035年）》2026年度动态维护方案（以下简称《方案》）。通过编制《方案》，旨在将我县“十五五”时期的重大产业、基础设施和民生保障项目统筹纳入规划体系，为我县发展新质生产力和重点改革任务提供精准的空间载体与要素保障，精准护航高质量发展；旨在结合定期体检评估，对三条控制线、重点项目清单等进行“正向优化”，让自然资源要素的配置更加贴合地方实际，提

升规划的科学性与弹性；旨在妥善解决规划实施过程中的空间矛盾与实施障碍，进一步完善生产、生活、生态空间结构，提升国土空间利用效率和城市功能品质，破解空间治理难题。

本次规划动态维护的基期为 2025 年，维护数据以自然资源部和湖南省自然资源厅统一下发的最新年度变更调查成果、相关专项规划最新成果为依据。本次规划动态维护主要任务是在严守空间安全底线、不突破国土空间总体规划确定的保护目标任务、不改变国土空间总体规划确定的空间结构和格局的前提下，对三条控制线（耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界）、规划分区、中心城区用地规划布局、城市“四线”等重要控制线具体用地布局进行正向优化，对重点建设项目清单进行调整等。

一、动态维护方案

（一）三条控制线维护

1.耕地和永久基本农田

按照永久基本农田核实处置和优化调整要求，守牢耕地和永久基本农田保护底线，衔接耕地保护和国土绿化空间专项规划，化解空间矛盾，以“数量不减少、质量不降低、布局更优化、生态有改善”为正向优化标准，对耕地和永久基本农田进行正向优化。

调出情况：调出永久基本农田 897.44 公顷，调出图斑 15611 个，主要包括非耕地 772.89 公顷、已办理用地手续的误划入图斑 14.35 公顷、15 度以上零星破碎不适宜耕种 15.36 公顷，以及有明确选址的能源、交通、水利等基础设施项目涉及的地块 33.85 公顷。

调入情况：本次动态维护结合农业空间布局，在现状永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界外，调入可长期稳定利用耕地 898.60 公顷，调入图斑 3749 个。调入图斑中已建高标准农田面积 518.82 公顷。本次永久基本农田调入图斑与已有明确选址项目的用地需求无冲突。

正向优化后，永久基本农田布局进一步向优质区域集中，实现了水田占比提升、集中连片度提升、优质耕地占比提升，坡度 15° 以上耕地面积和零星破碎图斑个数显著减少，有效引导永久基本农田集中布局，形成稳定高效的农业发展格局。

2.生态保护红线

拟调出生态保护红线面积 444.85 公顷，包括省级以上重大项目 444.63 公顷；生态保护红线划定前已经存在的历史遗留项目且不符合生态保护红线管控要求的 0.14 公顷；因边界一致性处理确需调整的图斑 0.08 公顷。拟调入生态保护红线面积 445.05 公顷，为国家一级生态公益林且未纳入自然保护地的图斑。维护后生态保护红线面积不低于 80932.30 公顷，任务不减少、功能有提升、布局更完善。

3.城镇开发边界

拟调入城镇开发边界面积 25.3306 公顷，涉及新增面积 23.3205 公顷。拟调出城镇开发边界面积 25.3306 公顷，涉及新增面积 23.3205 公顷。维护后，城镇开发边界总面积为 2863.18 公顷，未突破维护前城镇开发边界面积，扩展倍数符合要求。边界形态更加完整，15 亩以下零星图斑数量减少 10 个，布局更加集聚，与产业发展和重大设施布局的契合度提高。

4.三条控制线矛盾冲突分析

经叠加分析，调整后的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三者之间无空间重叠和矛盾冲突，符合国土空间规划“三区三线”不交叉不重叠的管控要求。

（二）规划分区维护

县域层面：本次动态维护拟调整规划分区的用地面积共

294.01 公顷。本次动态维护多为将原有的林业发展区、一般农业区、生态控制区等用地调整为城镇集中建设区、其他城镇建设区或村庄建设区，充分保障近几年拟建项目的用地需求。具体来看，本次规划分区动态维护调入商业商务区 3.95 公顷，调入其他城镇建设区面积 8.54 公顷，调入交通枢纽区 10.23 公顷，调入村庄建设区面积 269.88 公顷。9 个项目拟使用**圈外独立城镇建设用地指标**，调入其他城镇建设区，其中“慈利县 2022 年第一批次建设项目”为“三区三线”划定成果启用之前已依法批准的现状城镇建设用地，根据相关规定，该项目划入其他城镇建设区面积 0.61 公顷不占用新增城镇建设用地指标；其余 8 个项目总面积 7.93 公顷。根据城镇建设用地指标平衡原则，圈外独立城镇建设用地区涉及的新增指标应当在城镇开发边界内予以核减扣除，相应划入城镇弹性发展区，不得开展建设，核减区域位于中心城区零溪河组团（零溪河以东、规划 G353 慈利万福至瓢山公路以南）。

中心城区层面：本次动态维护中心城区内拟调整规划分区的用地面积有 18.29 公顷，涉及图斑 10 个。主要位于工业园组团和郊区外围，是将纳入城镇开发边界的相应用地调入工业发展区、商业商务区以及交通枢纽区等。

维护后情况：维护后，中心城区规划分区与城镇开发边界衔接更加紧密，功能布局更加合理；全域规划分区主导功能基本稳定、布局更加集聚，更好保障慈利县“十五五”谋划

的重点项目落地。规划二级分区调整情况详见附表 7。

（三）中心城区用地规划布局维护

在不涉及规划强制性内容、确保用地结构基本稳定的前提下，按照规划分区主导功能和管控要求进行优化。具体优化方案为：“慈利县年产 20 万吨工业蒸汽生物质集中供热建设项目”部分用地在本次“三线”优化中调入城镇开发边界，需要在中心城区规划用地中将其地类由绿地与开敞空间用地调整为工业用地；“十板安置区”部分用地在本次“三线”优化中调出城镇开发边界，需要在中心城区规划用地中将其地类由商业服务业用地调整为农村宅基地。

存在原“城市绿线”划定与重点项目布局冲突的情况。根据城市绿线的调整，需要将原绿地与开敞空间用地调整为其他项目符合的规划地类。同时，补划为“城市绿线”的地块由其他地类调整为绿地与开敞空间用地。

存在存量地块重新利用项目未纳入原中心城区用地规划布局方案的情况，如县经投公司皮鞋厂项目用地、二轻印刷厂用地，需要调整为交通场站用地。

维护后情况：优化后，中心城区建设用地总面积由 2618.57 公顷增至 2636.87 公顷，增加 18.30 公顷。其中，居住用地增加 2.56 公顷、公共管理与公共服务用地增加 2.48 公顷、商业服务业用地增加 4.02 公顷、工矿用地增加 7.53 公顷、仓储用地增加 1.16 公顷、交通运输用地增加 2.04 公

顷、公用设施用地增加 0.27 公顷、绿地与开敞空间用地增加 0.86 公顷、特殊用地增加 0.72 公顷，有利于满足“十五五”期间城市发展和产业落地的空间需求。中心城区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率不低于规划目标值；公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率不低于 60%；人均公园绿地面积不低于 5.78 平方米，城市综合承载能力和宜居水平得到进一步提升。中心城区建设用地结构情况详见附表 8。

（四）城市“四线”维护

调出情况：拟调出用地面积 7.69 公顷，位于零阳街道，主要为 G353 慈利万福至瓢山公路（G353 慈利县工业园至蒋家坪联络线建设项目）用地范围与原划定的防护绿地范围重叠区域。

调入情况：拟调入城市绿线地块 4 个，拟调入用地面积 7.74 公顷。其中调入地块一，位于琵琶洲，拟调入用地面积 5.18 公顷，为现状结构性绿地；调入地块二，位于焦柳铁路两侧，拟调入用地面积 1.24 公顷，为防护绿地；调入地块三和四为两处街头绿地，分别位于县政府西侧和万福汽车站以西约 200 米处，面积分别为 0.78 公顷、0.50 公顷。

总体情况：本次动态维护城市绿线总面积增加 0.05 公顷，确保人均公园绿地面积稳步提升。

（五）省级以上产业园区发展边界维护

调入范围：共计 17.13 公顷。将“慈利县年产 20 万吨工

业蒸汽生物质集中供热建设项目”因边界误差未划入城镇开发边界的图斑进行调入，面积 0.08 公顷；将因现场地物边界误差的 0.21 公顷未划入城镇开发边界图斑进行调入；将原总规中未将园区核准范围纳入产业园区发展边界的区域进行调入，面积 16.84 公顷。

调出范围：共计 21.94 公顷。将仁和村因农村居民点集中、暂不适用于园区集中连片开发建设的区域进行调出，面积 10.57 公顷；对接园区调区成果，将十板村与民和村交界处因现状为山体林地、不适宜园区工业集中建设的区域进行调出，面积 5.62 公顷；将已不在城镇开发边界内的产业园区发展边界范围调出，面积 5.75 公顷。调出地块均已避让已建在建产业项目，不影响园区近期建设计划。

优化后产业园区发展边界规模 334.33 公顷，较原方案减少 4.81 公顷，园区工业发展区、物流仓储区比例为 94.32%，较维护前增加 1.16%，主导功能更加突出。

（六）村庄建设边界维护

在不突破各乡镇村庄建设用地总规模的前提下，结合乡村实际需求进行布局优化。

产业发展：为支持乡村产业发展，新增产业用地空间 50.44 公顷，落实丰阳村乡村旅游接待中心项目、龙潭村股份经济合作社农副产品深加工项目等乡村产业项目。

殡葬设施：为完善各乡镇殡葬设施，对接殡葬设施专项

规划，落实已有明确选址的公墓及殡仪服务站，新增殡葬用地空间 154.89 公顷。

村民建房：为满足村民合理的建房用地需求，新增居住用地空间 7.60 公顷，解决部分区域村民“建房难”问题。

维护后情况：优化后，慈利县村庄建设边界总面积 12891.17 公顷，较优化前增加 269.88 公顷。村庄建设用地布局更加合理，有效保障了乡村产业、公共服务和村民建房等合理空间需求，为促进我市乡村全面振兴提供了空间保障。

（七）重点建设项目清单维护

新增项目：拟新增 456 个项目，其中，120 个项目可精准落图、12 个项目示意上图、324 个项目按项目列表管理。

更新项目：对 7 个项目的名称、建设规模、建设时序或空间位置进行更新。

项目类型情况：交通类：64 个项目，包括 G353 慈利万福至甑山公路（G353 慈利县工业园至蒋家坪联络线建设项目）、桃源至张家界高速公路、慈利至桑植高速公路等；

能源类：34 个项目，包括慈利县金马农光互补光伏发电项目、湖南省张家界市慈利县天湖 200MW 风电场项目、广福桥风电场项目等；

水利类：54 个项目，包括湖南省宜冲桥水库、澧水慈利县治理工程、自生桥水库等；

电力类：21 个项目，包括湖南张家界慈利县高峰和岩泊

渡风电场 110 千伏送出工程、湖南张家界慈利县广福桥和零溪风电场 220 千伏送出工程、湖南张家界慈利县九岭风电场 110 千伏送出工程等；

环保类：10 个项目，包括慈利产业开发区工业废水深度治理及资源化利用工程、澧水流域慈利县双安净源污水处理厂水质净化及利用项目、万福建筑垃圾资源化利用综合治理项目（二期）等；

旅游类：101 个项目，包括九歌山鬼（禾田居山谷）、茶马雄风二期、张家界地缝景区旅游基础设施项目等；

民生类：85 个项目，包括十板安置区、慈利县城北片区排水管网及设施系统排涝应急能力提升工程、龙潭河镇殡仪服务站等；

产业类：74 个项目，包括慈利县年产 20 万吨工业蒸汽生物质集中供热建设项目、“本草杜仲硒有慈利”产业融合 EOD 项目 1（杜仲种植繁育及体验基地）、慈利县低空经济产业项目等；

其他类：20 个项目，包括慈利县应急物资中转站、慈利县象市烈士陵园、慈利县看守所监区改建项目等。

（八）其他动态维护内容

1.规划建设用地规模留白

为更好地保障村庄建设需求，本次动态维护方案将村庄建设用地留白指标中的 269.88 公顷明确上图，划入村庄建设

边界，优化后村庄建设用地留白指标为 436.54 公顷（约 4.37 平方千米），规划村庄建设用地指标留白比例调整为 3.28%。

2. 乡镇主要指标维护

在全域规划主要约束性指标不突破的前提下，落实“三条控制线”、村庄建设边界等维护内容，本次动态维护不对原下达至各乡镇的耕地保有量进行调整，但对永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、村庄建设规模等主要指标进行细微调整。

二、动态维护方案可行性分析

本次动态维护方案在数量层面实现了耕地保有量、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界四大约束性指标全部达标；在质量层面实现了水田水浇地占比、连片度、生态功能用地面积等关键质量指标全面优化；在问题解决层面精准回应了规划实施评估识别的“图斑破碎”“历史遗留项目”“重点项目落地受阻”“城市四线衔接不足”四大核心问题。方案是合理的、可行的。

（一）对标指标要求，逐项实现正向优化

1. 耕地和永久基本农田：从“严守数量”向“提质增效”跨越

在数量不减少方面，耕地保有量稳定在 68.11 万亩，永久基本农田面积稳定在 61.64 万亩；林地保有量和森林覆盖率均维持不变。

在质量生态有提升方面，水田水浇地占永久基本农田面积比例从 65.72% 提升至 66.13%（+0.41 个百分点）；永久基本农田中高标准农田建成面积占比从 76.60% 提升至 76.61%；永久基本农田范围内坡度 15 度以上耕地面积从 114406.82 亩减少至 114397.82 亩（-9.00 亩）。三项质量指标全部实现正向优化。

在布局更优化方面，永久基本农田连片度从 25.05 亩/个提升至 27.41 亩/个（+2.36 亩/个）；山地丘陵地区 3 亩以下破碎图斑个数从 48210 个减少至 47632 个（-578 个）。调入图斑 3749 个、调出图斑 15611 个，调入图斑平均规模远大于调出图斑平均规模，集中连片效应显著增强。

2.生态保护红线：功能提升与布局完善并进

在任务不减少方面，生态保护红线面积稳定在 809.32 平方千米。调出 444.85 公顷，调入 445.05 公顷国家一级生态公益林，调入面积较调出面积多 0.20 公顷，保证生态保护红线任务不减少。

在功能有提升方面，生态保护红线范围内生态功能用地面积从 795.19 平方千米增至 851.46 平方千米，净增 56.27 平方千米；红线内耕地面积从 4.72 平方千米降至 4.71 平方千米（-0.01 平方千米）。调入的国家一级生态公益林全部为高生态价值用地，功能提升显著。

在布局更完善方面，面积小于 1 平方公里的生态保护红

线图斑数量保持 309 个不变，未产生新的小图斑碎片。

3.城镇开发边界：总量可控、布局集聚、功能提升

在总量不突破方面，城镇开发边界总面积 2863.18 公顷保持不变，扩展倍数 1.25 维持不变。调入 25.3306 公顷、调出 25.3306 公顷，实现“增减平衡、总量不破”。

在布局更集聚方面，15 亩以下零星破碎图斑数量维持 58 个不变但结构优化；城镇开发边界围合范围内永久基本农田“天窗”从 1 个减至 0 个；已批开发区和非农业产业园区面积划入率保持 100%。边界形态更加完整，与产业发展和重大设施布局的契合度提高。

在城镇功能品质有提升方面，不适宜建设区域面积（1577.55 亩）未增加；中心城区道路网密度（7.56 千米/平方千米）、公园绿地广场步行 5 分钟覆盖率（80%）均维持规划目标值。城市绿线调出 7.69 公顷、增补 7.74 公顷，总面积增加 0.05 公顷。

4.其他优化情形

规划分区方面，园区工业发展区、物流仓储区比例从 93.16%提升至 99.04%，主导功能更加突出；城镇集中建设区围合范围内“天窗”个数维持 2 个不增加，布局更优化。城市绿线面积从 148.39 公顷增至 148.44 公顷（+0.05 公顷），实现面积不减少；蓝线总面积 467.68 公顷及蓝线范围内水域湿地面积占比维持不变。产业园区发展边界位于城镇开发边界

范围内的比例保持 100%。

（二）问题导向，精准回应评估识别风险

本次动态维护方案针对规划实施评估识别的四大风险问题，实现了精准回应与有效解决：

1.针对“‘三区三线’格局有待优化”问题，本次动态维护以“三区三线”空间矛盾化解为首要任务。针对永久基本农田划定不优的问题，调出非耕地图斑、15度以上零星破碎地块、误划入图斑，调入可长期稳定利用优质耕地（包括高标准农田），调整后连片度有提升，破碎图斑有减少。针对生态保护红线与历史遗留项目重叠问题，调出省级以上重大项目、边界一致性误差图斑，调入国家一级生态公益林图斑，实现面积不减少、功能有提升。针对城镇开发边界形态不优和重大项目落地堵点问题，调入重点项目用地，调出不适宜建设的边角地块，调整后15亩以下零星图斑有减少，宜冲桥水库、风电等重大项目与红线矛盾得到有效化解。调整后三条控制线无空间重叠冲突，“三区三线”格局更加科学合理。

2.针对“本底条件优势有待挖掘”问题，本次动态维护充分发挥规划引领作用，系统梳理“十五五”期间事关慈利县资源禀赋转化的重大项目空间需求，在重点项目清单中新增旅游类、产业类项目一百余个，重点保障了慈利农业产业融合发展示范园、低空经济产业项目、“本草杜仲·晒有慈利”产业融合EOD项目等依托富硒农业、中药材、温泉康养等

特色资源的重大产业和文旅项目落地。同时在村庄建设边界优化中新增产业用地，为乡村特色产业发展预留空间，助推全域旅游格局完善和特色现代农业提质增效。

3.针对“人居环境品质有待提升”问题，本次动态维护将补齐城乡基础设施和公共服务短板作为重要任务。在中心城区用地布局优化中，新增商业服务业用地、公用设施用地，重点保障“澧水流域慈利县双安净源污水处理厂水质净化及利用项目”等涉及人居环境的项目空间需求，推动雨污分流系统完善和供水供电等短板加快补齐。同时调出与重点项目冲突的绿地图斑，增补城市结构性绿地及街头绿线，城区绿色开敞空间布局更趋合理，综合承载能力和宜居水平进一步提升。

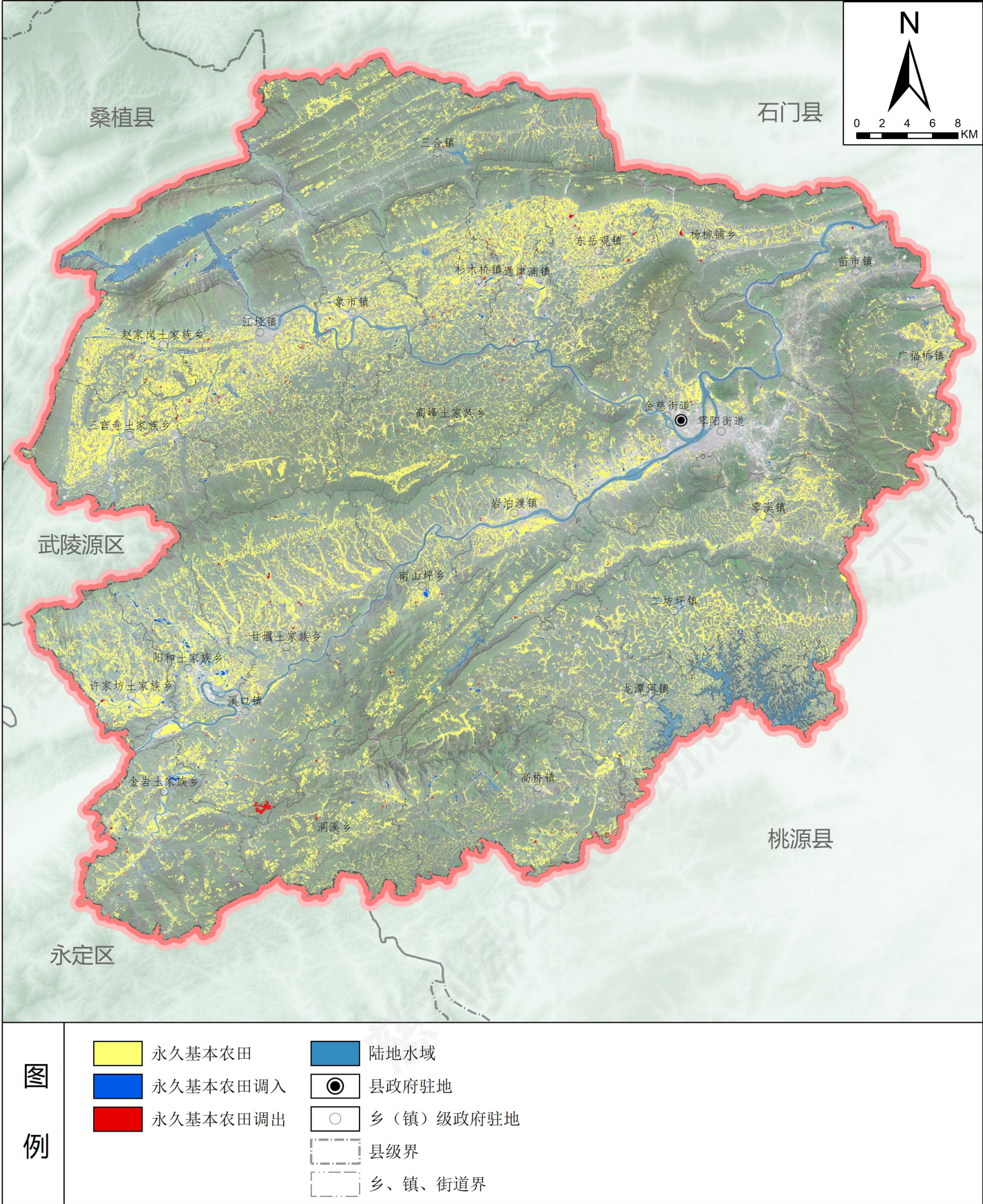
4.针对“空间韧性有待提高”问题，本次动态维护将提升城乡安全韧性作为重要导向。城镇开发边界优化中，将涉及地质灾害高风险区地块调出，核减不适宜建设城镇建设用地指标，有效避让地灾高易发区和洪涝风险区。中心城区用地布局中统筹安排应急避难场所和防灾减灾空间，新增应急物资中转站、应急救援平台等应急保障项目用地。重点项目清单中系统安排地质灾害治理、山洪沟治理、中小河流治理、排涝能力提升等防灾减灾工程，以及应急指挥体系和应急救援队伍等能力提升项目，着力补齐城乡防灾减灾短板，增强应对自然灾害的韧性和安全水平。

三、附图

- 1.永久基本农田维护后图
- 2.生态保护红线维护后图
- 3.城镇开发边界维护后图
- 4.村庄建设边界维护后图

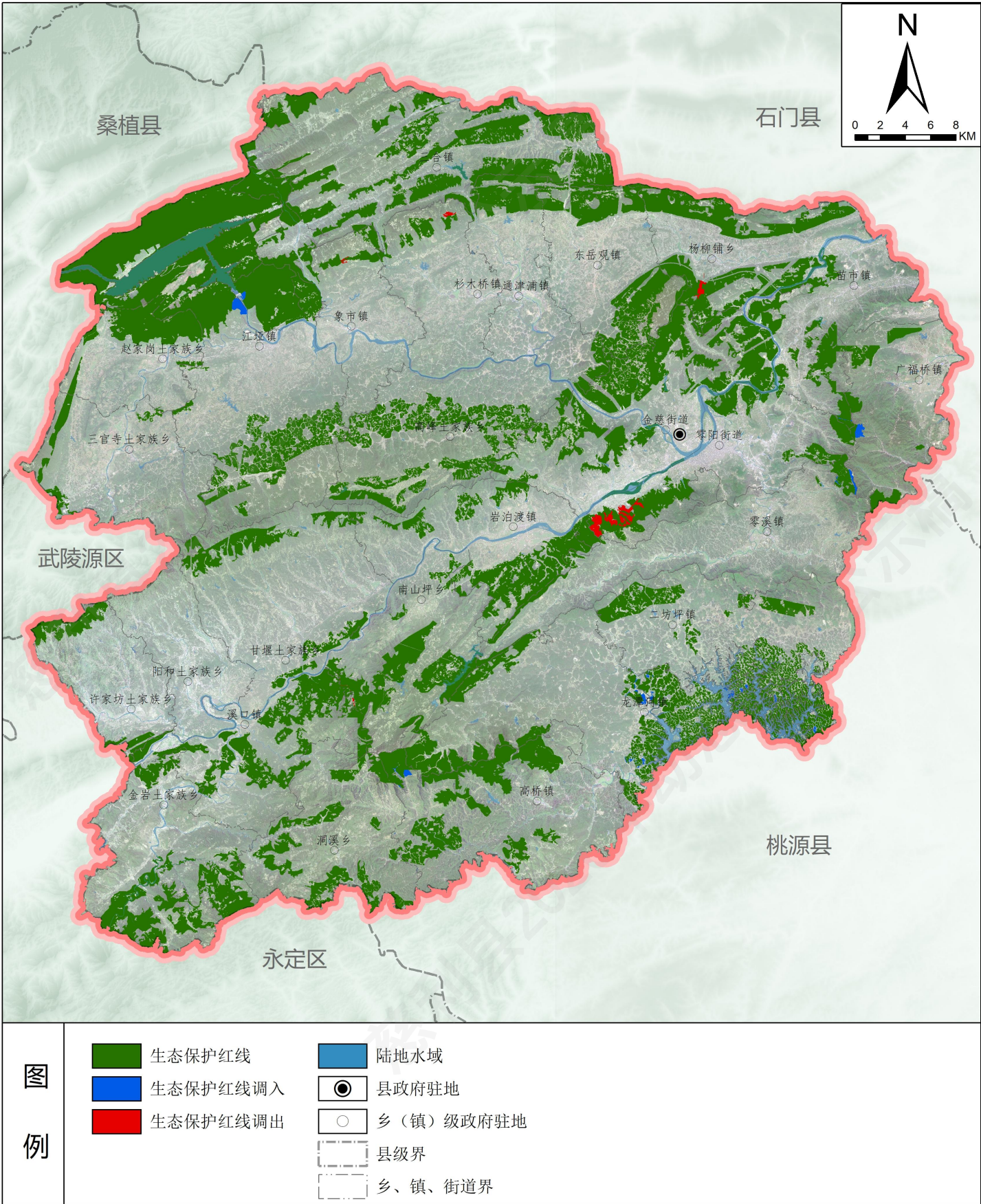
慈利县国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护

永久基本农田维护后示意图



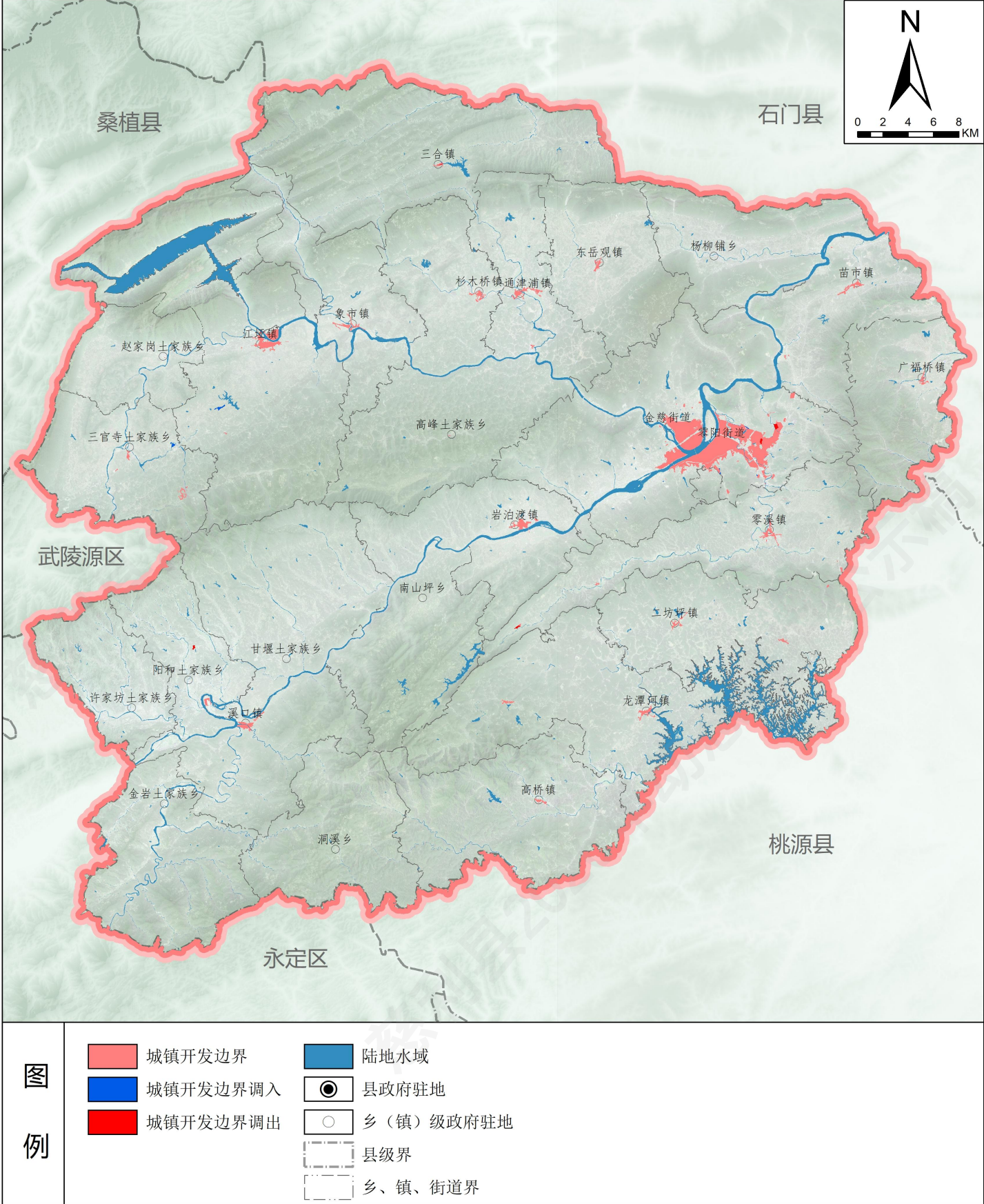
慈利县国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护

生态保护红线维护后示意图



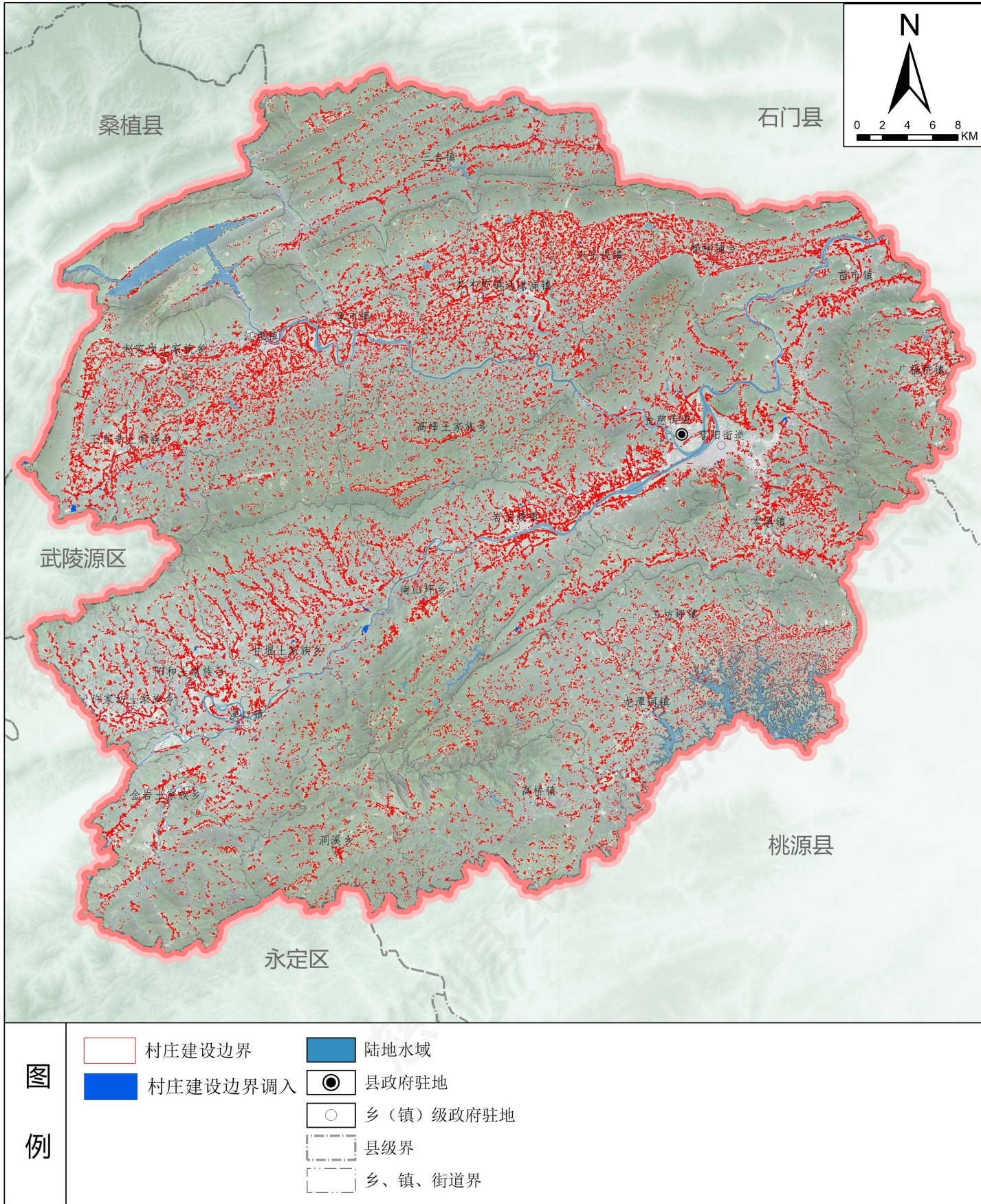
慈利县国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护

城镇开发边界维护后示意图



慈利县国土空间总体规划（2021-2035年）动态维护

村庄建设边界优化图（维护后）



慈利县人民政府 编制
二〇二六年七月

慈利县自然资源局 制图
长沙鼎信行土地房地产评估规划咨询有限公司