

# 汨罗市土地利用总体规划

(2006—2020年)

(2016年修订版)

汨罗市人民政府  
二〇一七年五月

# 目 录

前 言.....	1
<b>第一章 总则.....</b>	<b>2</b>
第一节 规划指导思想.....	2
第二节 规划原则.....	2
第三节 规划期限与范围.....	2
<b>第二章 区域概况.....</b>	<b>3</b>
第一节 地理区位概况.....	3
第二节 自然环境概况.....	3
第三节 经济社会概况.....	3
<b>第三章 土地利用现状及存在的主要问题.....</b>	<b>4</b>
第一节 土地利用现状.....	4
第二节 土地利用特点.....	4
第三节 土地利用存在的主要问题.....	5
第四节 土地利用潜力.....	5
<b>第四章 土地利用战略与目标.....</b>	<b>6</b>
第一节 土地利用战略背景与目标.....	6
第二节 土地利用战略重点.....	6
第三节 土地利用调控目标.....	7
<b>第五章 土地利用结构调整.....</b>	<b>8</b>
第一节 合理调整农用地结构.....	8
第二节 优化建设用地结构.....	9
第三节 其他土地结构调整.....	10
<b>第六章 土地利用布局优化.....</b>	<b>11</b>

第一节 农用地布局.....	11
第二节 建设用地规模与布局.....	12
第三节 生态用地布局.....	13
<b>第七章 土地利用分区与用途管制.....</b>	<b>14</b>
<b>第八章 加强耕地保护与基本农田建设.....</b>	<b>18</b>
第一节 严格耕地保护.....	18
第二节 加强基本农田建设.....	19
第三节 推进土地综合整治.....	19
<b>第九章 推进建设用地节约集约利用.....</b>	<b>20</b>
第一节 控制建设用地规模.....	20
第二节 优化城乡建设用地配置.....	21
第三节 建设用地管制分区与管制原则.....	21
<b>第十章 协调土地利用与生态环境建设.....</b>	<b>23</b>
第一节 严格划定生态保护红线.....	23
第二节 推进土地生态治理.....	23
<b>第十一章 中心城区土地利用.....</b>	<b>24</b>
第一节 中心城区功能定位.....	24
第二节 中心城区规划控制范围及控制指标.....	25
第三节 中心城区相关乡镇用地布局.....	25
<b>第十二章 乡（镇）级土地利用调控.....</b>	<b>26</b>
第一节 乡镇土地利用调控重点.....	26
第二节 乡镇土地利用调控目标.....	26
<b>第十三章 规划实施保障措施.....</b>	<b>29</b>

第一节 法律措施.....	29
第二节 行政措施.....	30
第三节 经济措施.....	31
第四节 技术措施.....	31
<b>第十四章 附则.....</b>	<b>31</b>
<b>附表</b>	
附表 1 汨罗市土地利用主要调控指标表.....	33
附表 2 汨罗市土地利用结构调整表.....	34
附表 3 汨罗市土地用途分区面积表.....	35
附表 4 汨罗市耕地保有量变化情况表.....	36
附表 5 汨罗市耕地保有量和基本农田保护目标分布表.....	37
附表 6 汨罗市重点建设项目用地规划表.....	41
附表 7 汨罗市各乡（镇）规划控制指标表.....	38

## 前 言

《汨罗市土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称《现行规划》）自实施以来，在保护耕地和基本农田、控制引导城乡建设用地、促进全市土地的综合利用与保护、保障汨罗市经济社会发展中发挥了重要作用，并取得了一定成效。《现行规划》至今，汨罗外部形势发生了重大变化，长江经济带发展规划发布，国家对湖南在“一带一部”的科学定位，洞庭湖生态经济区升至国家战略，长株潭城市群滨湖示范区建设稳定推进，为汨罗实现跨越发展创造新机遇。“十二五”时期，汨罗经济社会综合实力稳定提升，新型工业化进程不断推进、新型城镇化步伐不断加快，特别是国家级“城市矿产”示范基地、循环经济试点——汨罗循环经济产业园开工建设，全省“飞地经济”先行样本示范区——长沙经开区汨罗飞地产业园扩园发展。交通网络大幅完善，武广客运专线、岳长高速公路、省道 201 线建成通车。“十三五”发展规划、新一轮乡镇行政区划调整、汨罗循环经济产业园、长沙经济开发区汨罗产业园、屈子文化园等项目建设持续推进，这些新变化、新特征对规划提出了诸多新挑战和要求，使《现行规划》的宏观控制作用不能得到应有的发挥，急需对《现行规划》进行必要的修改和完善，以期在“十三五”时期有效推进汨罗土地利用可持续发展。

本次对《汨罗市土地利用总体规划（2006-2020年）》修改是以规划实施评估为基础，依据国家有关土地利用的法律法规及方针政策，以科学发展观为指导，全面贯彻土地基本国策，基于汨罗市经济社会发展

与土地利用的新形势和新背景，从严保护耕地、合理引导建设用地、节约集约利用土地的要求出发，调整土地利用结构，优化土地利用空间布局，维护土地生态安全，提出保障规划实施的有效措施，为促进汨罗市经济、社会、环境的可持续发展提供用地保障。

## 第一章 总 则

### 第一节 规划指导思想

以科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，切实按照“四个全面”的总体布局和“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，统筹协调和合理安排各区域、各业、各类用地，同时结合汨罗市“十三五”规划以全面建成小康社会为目标，协同推进新型城镇化、新型工业化、农业产业化、城乡信息化、服务业现代化、民生事业均等化“六大建设”，全面落实土地用途管制制度，正确处理经济发展、耕地保护和建设用地合理供给的关系，保障土地资源可持续利用，促进全市经济社会全面协调可持续发展。

### 第二节 规划原则

（一）服务于全市经济社会发展，重点保障生态用地、城区西拓、循环经济产业园和飞地工业园用地与基础设施、工业用地和其他基础产业用地需求。

（二）严格保护耕地特别是基本农田，控制非农业建设占用耕地，大力加强基本农田建设，坚持建设占用耕地与补充耕地在数量和质量上相平衡，保护农业综合生产能力，保障粮食安全。

（三）转变土地利用方式，加强建设用地总量控制，充分利用存量

建设用地，节约集约利用土地，提高土地利用效率。

（四）统筹安排各业、各区域用地，优化城乡用地配置，促进城镇健康发展和社会主义新农村建设，加强区域土地利用方向、结构和布局的控制和引导，促进区域协调发展。

（五）统筹经济社会和生态发展用地，保护和改善生态环境，保障土地资源的可持续利用。

### 第三节 规划期限与范围

规划以 2005 年为基期年，2016 年为修改年，2020 年为目标年。规划范围为汨罗市行政管辖范围内的除屈原管理区以外的所有土地，共 15 个镇，土地总面积 146886.58 公顷。

## 第二章 区域概况

### 第一节 地理区位概况

#### （一）地理位置

汨罗市位于湖南省东北部，幕阜山与洞庭湖之间的过渡地带。地理位置为北纬 28° 28′ 至 29° 27′，东经 112° 51′ 至 113° 27′ 之间。南北长 66.75 公里，东西宽 62.5 公里。境域北靠岳阳县，东邻平江县，南接望城区、长沙县，西连湘阴县、屈原管理区和沅江市。区位条件优越，处于长沙、岳阳一小时经济圈范围内，为滨湖示范区的重要组成部分。西邻洞庭湖，是环洞庭湖经济区重要城市。

#### （二）交通区位

汨罗市交通区位优势明显，南距长沙 74 公里，北离岳阳 66 公里，处于长沙、岳阳半小时经济圈范围内。境内京广铁路、武广高铁、京港澳高速公路、107 国道、省道 201 纵贯南北，省道 308、湘慧线和汨罗江横穿东西，纵横交错的水陆交通网络初步形成。

### 第二节 自然环境概况

地势东南高，西北低；地貌类型多样，山地、丘陵、岗地、平原、水域相间分布。气候温暖，四季分明，属大陆性湿润季风气候。境内河流密布，水域面积较大，湘江流经西北，汨罗江从东往西注入湘江。汨罗物产丰饶，是湖南省重要商品粮生产基地之一，主要农副产品有粮、棉、油、猪、渔、茶、果等。植被为亚热带阔叶林，以人工林及天然次

生林为主，全市森林覆盖率 46.99%。境内矿产资源主要有黄金、电气石、长石、石英、云母、高岭土、河沙、花岗石等数十种。

### 第三节 经济社会概况

汨罗市 2014 年共辖 29 个乡镇，根据《湖南省民政厅关于同意汨罗市乡镇区划调整方案的批复》（湘民行发〔2015〕118 号）具体要求，2015 年汨罗市开展了新一轮行政区划调整，汨罗市除屈原管理区以外由原来 29 个乡镇缩减至 15 个乡镇。2014 年全市生产总值 291.2 亿元，其中，第一产业增加值 34.70 亿元，第二产业增加值 176.6 亿元，第三产业增加值 79.9 亿元，三次产业结构由 2005 年的 29.8：44.3：25.9 调整为 11.9：62.2：25.9，产业结构进一步优化完善。2014 年，全社会固定资产投资总额达 255.67 亿元。城镇居民人均可支配收入 22535 元，农村居民人均纯收入 12734 元。2014 年末全市总人口 66.66 万人，城镇人口 36.47 万人，城镇化率 54.71%，城镇化进程进一步加快。汨罗区位优势，地处长沙和岳阳两市的中心地带，境内铁路、公路、水路纵横交错，大交通格局基本形成，与长株潭城市群对接日趋紧密，特别是与湘江新区和长沙市中心城区的联系，区位优势发挥更为明显。

### 第三章 土地利用现状及存在的主要问题

#### 第一节 土地利用现状

2014年汨罗市土地总规模146886.58公顷(不含屈原管理区)。其中：农用地120043.00公顷，占土地总规模的81.72%，建设用地17563.75公顷，占土地总规模的11.96%，其他土地9279.83公顷，占土地总规模的6.32%。

农用地中，耕地41468.02公顷，占农用地总面积的34.54%；园地6132.25公顷，占农用地总面积的5.11%；林地60276.28公顷，占农用地总面积的50.21%；牧草地43.53公顷，占农用地总面积0.04%；其他农用地12122.92公顷，占农用地总面积的10.1%。

建设用地中，城镇用地1711.63公顷，占建设用地总量的9.75%；农村居民点用地11114.02公顷，占建设用地总量的63.28%；采矿用地及其他独立建设用地614.35公顷，占建设用地总量的3.50%；交通水利用地3961.38公顷，占建设用地总量的22.55%；其他建设用地162.37公顷，占建设用地总量的0.92%。

其他土地中，水域8709.53公顷，占其他土地总量的93.85%；自然保留地570.30公顷，占其他土地总量的6.15%。具体见表3-1。

表3-1 汨罗市2014年土地利用结构表

单位：公顷、%

地类		面积	比例	
土地总面积		<b>146886.58</b>	<b>100.00</b>	
农用地	耕地	41468.02	28.23	
	园地	6132.25	4.17	
	林地	60276.28	41.04	
	牧草地	43.53	0.03	
	其他农用地	12122.92	8.25	
	农用地合计	<b>120043.00</b>	<b>81.72</b>	
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	1711.63	1.17
		农村居民点用地	11114.02	7.57
		采矿用地及其他独立建设用地	614.35	0.42
		小计	13440.00	9.16
	交通水利用地	交通运输用地	1420.79	0.97
		水利设施设施	2540.59	1.73
		小计	3961.38	2.70
	其他建设用地	162.37	0.11	
	建设用地合计	<b>17563.75</b>	<b>11.96</b>	
其他土地	水域	8709.53	5.93	
	自然保留地	570.30	0.39	
	其他土地合计	<b>9279.83</b>	<b>6.32</b>	

#### 第二节 土地利用特点

##### （一）土地利用率高，利用方式以农业生产用地为主

2014年全市土地利用率高，土地利用率为93.68%。土地利用方式以农业生产用地为主，农用地占全市土地总面积比重达81.72%。

##### （二）土地资源分布相对集中，但地域差异明显

全市西北平原区为重要的粮油、蔬菜、水产养殖基地，东北丘岗低山区为粮果林综合用地区，中部岗丘区为城镇、工矿、农业综合利用区，

南部岗地低山区为综合农业用地区。

### （三）城镇用地规模偏小，城镇总体布局有待优化

2014年汨罗市城镇用地面积1711.63公顷，人均城镇用地面积偏低。除中心城区外，其余城镇用地用地规模偏小，城镇串联度不足，未能充分发挥集聚效应，应不断完善城镇体系建设，优化汨罗“一核两轴”空间布局。

### （四）农村居民点布局分散，人均用地面积偏大

2014年全市人均农村居民点用地368.14平方米，远高于《镇规划标准》(GB50188-2007)要求的最低标准低于150平方米/人，继续积极推进农村居民点整理，集中处置空置、废弃、零星居民点，提高农村建设用地集约利用水平。

## 第三节 土地利用存在的主要问题

### （一）人地矛盾日渐突出，耕地保护依旧为重中之重

随着经济社会地不断发展，全市建设用地需求增长加快，各类建设占用耕地数量大幅增加，农用地内部结构调整幅度较大。2014年汨罗市的人均耕地仅为0.0586公顷，而可供开垦为耕地的后备资源有限，若不对现有耕地进行有效保护，严格控制建设占用耕地，人地矛盾必将日渐尖锐，势必影响区域社会经济的持续发展。

### （二）土地利用方式较为粗放，整体效益不高

汨罗市土地利用程度较高，但土地利用方式较为粗放。农业基础建设投入不足，重用轻管，偏施化肥，少施有机肥，影响地力提高。城镇

用地规模迅速扩展，城乡结合部部分土地利用效率有待提高，旧城区改造任务艰巨；农村居民点用地布局零散，“空心村”较多，土地利用整体效益不高。

### （三）土地利用程度较高，土地生产条件亟待改善

近年来，全市工农业发展迅速，但土地生态环境问题日益突出。长期以来重用轻养的现象普遍存在，加上农药、化肥、农膜的大量使用，全市水域、土地和生态环境均受到不同程度的影响，特别是发展再生资源产业产生的大量固体废弃物未经处理随意丢弃，或直接作为垃圾进行填埋或焚烧，对土壤、地下水、大气造成相当严重的污染。部分地区耕地地力和质量有所下降，河、塘、水库等水域富营养化趋势明显加快，南部山地部分采矿区水土流失防治意识有待加强。

### （四）城镇规模扩展迅速，城镇用地结构有待优化

随着全市经济的快速发展和新型工业化、城镇化进程加快，城镇的用地规模迅速扩展。但由此也带来了城镇建成区用地结构的不合理，主要体现在：工业用地占城镇总用地的比重增量过大；城镇建筑总容积率不高；城乡结合部和部分旧城区用地有待进一步优化。

## 第四节 土地利用潜力

### （一）补充耕地潜力

汨罗市耕地后备资源总体上主要分布于汨罗市北部以及邻近中心城区的乡镇，总面积为3680.60公顷，重点分布在古培镇、罗江镇、桃林寺镇、白塘镇等乡镇，占后备资源总量的53.46%。其中，一等地面

积为 72.49 公顷，占总面积的 1.97%；二等地面积为 1370.98 公顷，占总面积的 37.25%；三等地面积为 2039.35 公顷，占总面积的 55.41%；大于 2.25 亩小于 10 亩地总面积为 197.78 公顷，占总面积的 5.37%。一等地共 72.49 公顷，分布在 9 个乡镇，其中弼时镇、罗江镇、白塘镇面积总和占一等地面积的 66.20%；二等地共 1370.98 公顷，除归义镇、新市镇、川山坪镇、三江等乡镇，均有分布；三等地共 3218.54 公顷，主要分布在三江镇等 24 个乡镇；大于 2.25 亩小于 10 亩地的后备资源在绝大部分乡镇有分布。受地形、交通、水源、土质等条件限制，绝大部分仅能开垦成旱地，少部分平坦地区可开发成水田。汨罗市后备资源相对充足，能为确保耕地占补平衡的实现提供充分保障。

## （二）建设用地节约集约利用潜力

规划期内，全市建设用地集约用地潜力为 1079.18 公顷。其中农村居民点集约用地潜力为 652.93 公顷，采矿用地和其他独立建设用地集约利用潜力为 426.25 公顷。

《现行规划》实施至 2014 年，汨罗市单位 GDP 耗地量为 60.66 公顷/亿元，单位 GDP 耗地量下降率达到 80.08%（同 2005 年比），规划期间全市建设用地节约集约利用水平不断提升，通过盘活闲置土地、改造低效用地，达到合理利用土地的目的。

## 第四章 土地利用战略与目标

### 第一节 土地利用战略背景与目标

立足良好的区位优势，紧紧抓住长江经济带、洞庭湖生态经济区、长株潭城市群建设等重要战略机遇，以转变发展方式和发展循环经济为主线，坚持围绕“对接融入长株潭”的发展战略，结合汨罗市实际，确定汨罗市经济社会发展战略：以行政区划调整为契机，完善“一核两轴”新型城镇体系，大力推进城镇化；保障生态用地，构建“一廊四片”生态空间布局，凸显生态功能；构建北部生态农业带同南部都市农业带并举，大力推进农业产业化；以循环经济产业园、飞地工业园建设为重点，大力推进新型工业化。同时合理优化城镇、农业、生态三类空间布局，努力推进“循环经济、飞地经济、创新发展、融城发展”战略发展，大力推进经济持续健康发展，加快建设岳阳市域次中心，打造长株潭城市群重要区域城市，环洞庭湖经济区、国家循环经济试点基地，全面融入长株潭城市群。

### 第二节 土地利用战略重点

#### （一）严格保护耕地和基本农田

认真贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，严格控制建设占用耕地，保持耕地总量动态平衡，积极改造中低产田，保障国家粮食安全，通过土地整理、兴修水利等措施，不断提高耕地的质量和生产能力，稳步提高耕地生产效益。切实保护好规划范围

内各乡镇的基本农田，严格实行基本农田保护责任追究制。

## （二）统筹安排经济、社会和生态发展用地

各行业的发展要充分利用现有土地，提高土地利用效率。新增建设用地优先安排交通、能源、水利、民生等基础设施建设和高新技术产业建设的项目，保障国家重点项目建设用地，适度安排旅游休闲用地。大力推进水土流失治理，坚持封山育林，发挥生态系统自我修复能力。优化城乡建设用地结构与布局，优先保障中心城区发展，加强重点城镇、重点集镇的建设；有序推进农村居民点整理，实现城镇建设用地增加与农村居民点缩减相挂钩，促进城乡居民点网络体系的协调与完善；保障交通、能源、水利等重点项目用地，完善基础设施网络，确保各项设施的高效优质供应。

## （三）节约与集约利用土地

统筹安排各类、各区域用地，通过“内部挖潜、边缘控制、外部疏导”三条途径，提高土地利用效率。重点保障伍益客运专线、岳长高速公路连接线、汨罗电站等国家、省、市重点项目用地以及其他关系国计民生的建设用地。

新增建设用地的供给首先以盘活闲置和低效利用土地为前提，结合城镇化和新农村建设，推进城乡建设用地增减挂钩，严格控制新增农村居民点用地，引导农村居民点向中心村镇集中；科学规划循环经济工业园区用地，使工业集聚规模化、集群化；合理规划商贸用地，使商贸业向物流中心集中，提升城镇工矿用地的综合效益。

## （四）保护土地生态环境，促进生态文明建设

按照保护优先、兼顾治理的要求，协调土地利用与环境保护的关系，促进土地资源可持续利用。从环境功能区协调性原则出发，实现土地生态环境质量分区管制，制定分区管制规则，对土地开发利用行为进行环境约束。进一步巩固退耕还林成果，预防和治理水土流失，增强区域防洪能力。强调土地规划中生态环境的高标准设计和建设，注重土地生态基础设施和生态景观建设，控制工业“三废”和城市垃圾污染，改善土地生态环境，促进区域生态文明建设。

## 第三节 土地利用调控目标

### （一）耕地与基本农田保护目标

规划到2020年，耕地保有量不低于37040.00公顷。规划期间，基本农田保护面积不低于32250.00公顷。

### （二）建设用地总量控制目标

到2020年，建设用地总规模控制在19106.17公顷以内。其中，城乡建设用地规模控制在14677.87公顷以内，城镇工矿用地规模控制在4589.22公顷以内，中心城区城镇建设用地规模控制在3097.06公顷以内。

### （三）新增建设用地控制指标

规划期间，全市新增建设用地控制在4598.57公顷以内，新增建设占用农用地控制在4465.77公顷以内，新增建设占用耕地控制在1843.50公顷以内。

#### （四）土地整治目标

规划期间，全市通过土地整治补充耕地面积不低于 1859.62 公顷。

#### （五）效率指标

规划到 2020 年，全县人均城镇工矿用地面积为 95.00 平方米。

## 第五章 土地利用结构调整

### 第一节 合理调整农用地结构

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

2014 年，全市农用地面积为 120043.00 公顷，占土地总面积的 81.72%。规划到 2020 年，全市农用地面积调整为 118979.01 公顷，占土地总面积的 81.00%。

#### （一）耕地

严格控制非农业建设占用耕地，以农用地整理、土地复垦、土地开发为平台，推进田、水、路、林、村的综合整治，确保汨罗市耕地保有量目标得以实现。

2014 年，全市耕地面积 41468.02 公顷，占土地总面积的 28.23%。规划到 2020 年，全市耕地面积调整为 39661.57 公顷，占土地总面积的 27.00%，比 2014 年减少 1006.45 公顷。

#### （二）园地

加大科技投入，挖掘现有园地的生产潜力。调整园地生产布局，引导园地向条件适宜的低丘缓坡地集中发展。加强对中低产业园地的改造和管理，推进特色园地的规模化和基地化发展。

2014 年，全市园地面积为 6132.25 公顷，占土地总面积的 4.17%。规划到 2020 年，全市园地面积调整为 7201.92 公顷，占土地总面积的 4.90%，比 2014 年增加 1069.67 公顷。

### （三）林地

控制各项建设工程征各类生态林及生态脆弱地区的林地，重点保护和建设汨罗江、主要铁路、公路沿线防护林地。建设高标准绿色通道、防护林体系、森林公园、风景名胜区等生态林地。加强低效林地的改造，加快受损林地的恢复和重建。

2014年，全市林地面积为60276.28公顷，占土地总面积的41.04%。规划到2020年，全市林地面积调整为60292.86公顷，占土地总面积的41.05%，比2014年增加16.68公顷。

### （四）牧草地

2014年，全市牧草地面积为43.53公顷，占土地总面积的0.03%。规划到2020年，全市牧草地面积为43.54公顷，保持不变。

### （五）其他农用地

保障用于改善农民生产、生活条件及提高农用地综合生产能力必需的其他农用地面积。加强生态养猪场等畜禽养殖用地规划，坚持区域化布局，推进标准化管理。

2014年，全市其他农用地面积为12122.92公顷，占土地总面积的8.25%。规划到2020年，全市其他农用地面积调整为11779.13公顷，占土地总面积的8.02%，比2014年减少343.79公顷。

## 第二节 优化建设用地结构

围绕实现人口与建设用地协调增长，提高建设用地保障科学发展的能力，从严控制建设用地规模，优化建设用地结构，提高土地利用效率。

根据省下达的控制指标，优先确保重点交通、水利等基础设施用地需求；保障市域经济发展必需的城镇及独立建设用地；结合农业现代化建设要求，满足改善农民生产生活条件必需的村镇建设用地需求。

2014年，全市建设用地总量为17563.25公顷，占土地总面积的11.96%。规划到2020年，全市建设用地总量调整为19106.17公顷，占土地总面积的13.01%，比2014年增加1542.92公顷。

### （一）城乡建设用地

2014年，全市城乡建设用地规模13440.00公顷，占土地总面积的9.15%。规划到2020年，全市城乡建设用地规模调整为14677.87公顷，占土地总面积的9.99%，比2014年增加1237.87公顷。

#### 1、城镇用地

2014年，全市城镇用地规模1711.63公顷，占土地总面积的1.17%。规划到2020年，全市城镇用地规模调整为3523.77公顷，占土地总面积的2.40%，比2014年增加1812.14公顷。

#### 2、农村居民点用地

2014年，全市农村居民点用地规模11114.02公顷，占土地总面积的7.57%。规划到2020年，全市农村居民点用地规模调整为10086.42公顷，占土地总面积的6.87%，比2014年减少1027.60公顷。

#### 3、采矿用地及其他独立建设用地

2014年，全市采矿用地及其他独立建设用地规模614.35公顷，占土地总面积的0.42%。规划到2020年，全市采矿用地及其他独立建设

用地规模调整为 1067.68 公顷，占土地总面积的 0.72%，比 2014 年增加 453.33 公顷。

### （二）交通水利用地

2014 年，全市交通水利用地规模 3961.38 公顷，占土地总面积的 2.70%。规划到 2020 年，全市交通水利用地规模调整为 4123.19 公顷，占土地总面积的 2.81%，比 2014 年增加 161.81 公顷。

### （三）其他建设用地

2014 年，全市其他建设用地规模 162.37 公顷，占土地总面积的 0.11%。规划到 2020 年，全市其他建设用地规模调整为 305.11 公顷，占土地总面积的 0.21%，比 2014 年增加 142.74 公顷。

## 第三节 其他土地结构调整

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

2014 年，全市其他土地面积 9279.83 公顷，占土地总面积的 6.32%。规划到 2020 年，全市其他土地面积调整为 8801.40 公顷，占土地总面积的 5.99%，比 2014 年减少 478.43 公顷。

### 1、水域

2014 年，水域面积 8709.53 公顷，占土地总面积的 5.93%。规划到 2020 年，全市水域面积调整为 8255.98 公顷，占土地总面积的 5.62%，比 2014 年减少 453.55 公顷。

### 2、自然保留地

2014 年，全市自然保留地面积 570.30 公顷，占土地总面积的 0.39%。规划到 2020 年，全市自然保留地面积调整为 545.42 公顷，占土地总面积的 0.37%，比 2014 年减少 24.88 公顷。

## 第六章 土地利用布局优化

### 第一节 农用地布局

#### （一）耕地

规划期间，全市耕地主要分布在汨罗江流域、洞庭湖环湖岗区中地势平坦、土质肥沃、水源充足、生产条件较好的白塘、屈子祠、桃林寺、汨罗、古培、罗江、长乐、白水、三江、大荆、弼时、神鼎山、川山坪等乡镇，为全市的主要粮食生产区。规划期间严格控制建设占用耕地，同时通过耕地整理、农村居民点整理、土地复垦、土地开发对耕地予以占补平衡和等补充，确保全市耕地保有量不低于上级规划要求。到2020年，全市耕地保有量不低于37040.00公顷。

#### （二）基本农田

规划期内，全市基本农田保护面积为32250.00公顷，主要分布在古培、白水、桃林寺、屈子祠、白塘、长乐、罗江、汨罗、弼时、神鼎山、川山坪、三江、大荆等乡镇。其中白塘、屈子祠、桃林寺、汨罗等乡镇的部分耕地已纳入洞庭湖区基本农田重大建设工程。同时，依据全市经济社会发展规划和区域耕地质量等级，科学调整基本农田布局。首先将中心城区、建制镇、集镇、产业集聚区的允许建设区和有条件建设区内及周边范围的基本农田调整为一般农田，为经济发展留出必要的、合理的用地空间；其次将新农村建设等一定范围内的基本农田调整为一般农田，为新农村建设留出合理的用地空间；同时把已验收合格的土地

整理、复垦、开发项目新增的优质耕地等优先补划为基本农田，落实上级规划基本农田数量不减少、质量有提高的要求。

#### （三）园地

通过调整改造现有园地，着力提高园地效益。园地应按照适宜性原则适当集中，重点向低山、丘陵和荒坡地发展，加强新增园地及现有中低产业园地的改造和管理，着重调整品种结构，提高产品质量和园地效益，着力发展优质茶园、果园，建立优质茶叶和特色鲜果产品基地。规划期间，重点做好屈子祠、白塘、桃林寺、罗江等乡镇园地的综合整改，提高园地综合利用效益。全市园地以果园、茶园为主，主要分布在屈子祠镇、古培镇、白水镇、神鼎山等乡镇。

#### （四）林地

以建设良好生态环境为目标，管好、用好现有林地，加强低效林地的改造。重点抓好生态公益林、农田防护林等项目建设，因地制宜绿化宜林荒山荒地。加强农田生态林网建设，在生长条件好的山地区、丘岗区和平原周边空闲地，建设一批以速生丰产林、经济林为主的林木产业基地，并在汨罗江、湄江等主要河流沿岸营造固岸林及城镇村绿化林等。全市林地主要分布范围较广，主要分布在三江镇、古培镇、川山坪镇、弼时镇、神鼎山等乡镇。

#### （五）其他农用地

按照“因地制宜、突出优势、讲求特色”的要求，积极推进全市畜牧产业化进程，重点建设以白水、神鼎山、弼时等乡镇为主的牲猪养殖

基地，以罗江、屈子祠等乡镇为主的肉牛、羊养殖基地；以白塘、桃林寺、古培等乡镇为主的水产养殖基地；以桃林寺镇为主的药材、红薯种植加工基地；以大荆、三江等乡镇为主的禽类养殖基地。同时，通过对现有的农村道路、农田水利等农业基础设施进行建设和改造，推进新农村建设，逐步改善农村人居环境。

## 第二节 建设用地规模与布局

### （一）城镇用地

按照“统筹规划、合理布局、注重特色、稳步推进”的要求，结合汨罗市域城镇体系规划及其自然、经济、地理条件以及区域内产业、交通、城镇布局等特征，逐步形成“一心四点、两主两次”的城镇空间格局。以市区为中心，以中心镇为重点，以一般建制镇为基础，同时以主要交通轴线为纽带带动一般建制镇发展，促进汨罗市城镇化发展。

（1）“一心”。即中心城区。包括归义镇和新市镇的大部分以及汨罗镇的部分地区，含城市和循环经济工业园区用地。

（2）“四点”。即作为区域性中心镇的弼时镇、长乐、白水、桃林寺镇。

（3）“两主两次”。其中“两主”为城镇发展的主轴，即纵向沿京广铁路、省道 201 和 107 国道、京港澳高速公路形成“桃林—屈子祠—中心城区—古培—白水—川山坪”与“大荆—长乐—中心城区—弼时”两条城镇发展主轴。“两次”为城镇发展的次轴，即横向沿岑磊公路形成“三江—大荆—桃林”城镇发展次轴；南部横向沿湘慧线形成

“弼时—白水”城镇发展次轴。

规划至 2020 年，城镇用地规模达到 3523.77 公顷。城镇用地主要布局在 15 个乡镇。

### （二）农村居民点用地

规划期内，结合新农村建设，科学合理布局集镇用地，加大村庄整理力度，重点发展罗江、白塘、桃林寺、三江等集镇。坚持集中紧凑的发展方式，在符合规划的前提下引导新建住房向城镇和中心村集中；结合实际，编制近、远期新农村建设发展规划，制定迁村并点、集中居住的激励政策，加大零星农村居民点整理力度，引导农村居民适度集聚，逐步形成利于生产、方便生活的农村居民点布局体系。

新增农村居民点用地应尽可能利用丘岗地、疏林地、未利用地和居民点内空坪隙地，尽量不占或少占耕地。规划至 2020 年，农村居民点用地为 10086.42 公顷。

### （三）采矿用地及其他独立建设用地

积极引导产业集聚区发展，盘活存量，保障发展用地需求。新增工业用地项目主要向循环经济产业园及飞地产业园集中，适当安排拥有优势矿产资源的重点开发项目、重点项目等单独选址项目用地。新增工业园建设用地项目主要集中在新市镇、弼时镇，采矿用地优先安排在古培镇、川山坪镇等乡镇。同时重点保障符合单独选址条件的基础设施项目如通信基站、光伏电站、污水处理厂、垃圾填埋场等项目的用地需求。规划至 2020 年，采矿用地及其他独立建设用地控制在 1067.68 公顷。

#### （四）交通水利用地

按照先整体后局部、先易后难、突出重点、分步实施的方针，优先保障铁路和高速公路建设用地，统筹安排一般公路建设用地，对现有道路进行扩建改造时鼓励利用现有建设用地，尽量少占耕地。规划至 2020 年，全市交通运输用地控制在 1358.83 公顷以内。主要分布在中心城区、古培镇、桃林寺镇、屈子祠镇等乡镇，用地主要集中在建设伍市至益阳公路、G240 升级、G536 改线、G107 改道、汨罗至杨桥公路、三磊公路、天伍公路、岳长高速连接线（江南路）、湘慧线、桃花路、北沿江大道、红花至屈子祠旅游公路拓建、汨罗对接万家丽路建设工程、弼时产业园京港澳高速连接线、中心城区道路及岳长城际铁路、湘江汨罗港、京广铁路货运站场以及部分交通配套工程设施建设等，进一步完善汨罗市全方位交通网络体系。

按照水资源可持续利用的要求，以水资源保护和合理开发利用为重点，着力构建防洪减灾体系和水利水电保障体系。规划至 2020 年，全市水利设施用地控制在 2764.36 公顷以内。分布于各个乡镇，重点抓好玉池抽水蓄能电站水利工程、铁山灌区汨罗分灌区配套工程、向兰灌区配套工程等，稳步推进汨罗江及其他河道的综合治理工程，并完成汨罗水库、山塘河加固工程，同时开展防洪排涝工程、蓄水工程、排灌渠系续建配套工程、农村安全饮水巩固提升工程建设、防洪减灾工程、水资源配置工程、农田水利工程等基础水利设施建设。

#### （五）其他建设用地

规划至到 2020 年，其他建设用地控制在 305.11 公顷以内。主要分布在归义镇、川山坪镇、罗江镇、屈子祠镇、三江等乡镇。发扬屈子文化，建设屈子书院二期、屈子文化园及龙舟文化产业园；打造风景名胜品牌，重点开发汨罗江湿地公园及沿江风光带、神鼎山森林公园、玉池山风景名胜区；开发乡村特色生态休闲旅游，推动八景旅游度假区、红花生态旅游园及配套设施建设。

### 第三节 生态用地布局

按照土地资源的适宜性和承载能力，选择合理的土地开发利用方式和开发强度，在保护中开发，在开发中保护。加强农田水利等基础设施建设，提高抵御自然灾害的能力，降低对土壤、水域和大气的污染，尤其要注重再生资源工业园区废气、废水和固体废弃物综合处理和整治。在大力进行绿化的同时，加强生态保护区的建设，建立良性循环的自然生态系统。

#### （一）生态用地布局

汨罗市域内重点生态保护区主要包括风景名胜区、湿地公园和森林公园等，汨罗市设立有 3 个风景名胜区，1 个湿地公园，1 个森林公园，总面积 12198.71 公顷，占全市土地总面积的 8.78%。其中屈子祠风景名胜区主要分布在屈子祠等乡镇；玉池山省级风景名胜区主要分布在川山坪等乡镇；八景洞风景名胜区既是风景名胜区又是水源地一级保护区，其主要分布在三江等乡镇；汨罗江国家级湿地公园主要分布在屈子祠镇、白塘等乡镇；神鼎山省级森林公园主要分布在神鼎山等乡镇。

## （二）生态用地保护

着力打造“一廊四片”的生态用地空间布局，构建多层次、全覆盖的城市生态系统，加快汨罗江生态走廊建设，以打造屈原文化旅游为重点，构建汨罗江湿地公园为纽带，形成城市生态轴。随着保护生态工作、环境综合治理工作的不断深入，特别是加强对自然保护区、森林公园、生态公益林区等生态用地的保护，汨罗市湿地生态系统和森林生态系统的基本稳定，充分发挥其特殊的生态功能。按照全面规划、积极保护、科学管理、永续利用的方针，加强对风景区、城市生态绿地区及水源保护区的保护，禁止不合理的开发利用。加大对屈子祠、汨罗江、玉池山、八景洞、神鼎山、屈子公园等风景区的保护力度，重视对汨罗江国家湿地公园、东洞庭湖自然保护区、汨罗江水域的保护，坚持“保护为主，开发为辅”的原则，做到“在保护中谋开发，以开发促保护”。

## 第七章 土地利用分区与用途管制

为指导土地合理利用、控制土地用途转变，依据区域土地资源特点和社会经济发展需要划定的空间，全市土地划分为：基本农田保护区、一般农地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区。具体如下：

### （一）基本农田保护区

基本农田是依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。基本农田保护区是指对基本农田实行特殊保护而依据土地利用总体规划 and 法定程序确定的特定保护区域。汨罗市划定的基本农田保护区面积为32923.47公顷，占全市土地总面积的22.41%。

#### 管制规则：

（1）区内土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的农田道路、水利、农田防护林及其他农业设施；区内的一般耕地，应按照基本农田管制政策进行管护；

（2）区内现有的非农业建设用地和其他零星农用地应当整理、复垦或调整为基本农田，规划期间确实不能复垦或调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

（3）禁止在基本农田保护区内建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动；禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

## （二）一般农地区

一般农地区是指包括除耕地中的基本农田、林地以外为农业发展需要划定的土地用途区。全市划入一般农地区的土地面积 26155.97 公顷，占全市土地总面积的 17.81%。

### 管制规则：

（1）区内土地主要为耕地、园地、畜禽水产养殖地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施用地；

（2）区内现有非农业建设用地和其他零星农用地应当优先整理、复垦或调整为耕地、园地，规划期内确实不能整理、复垦或调整的，可保留现状用途，但不能扩大面积；

（3）禁止占用区内土地进行非农业建设（油气井、高压线塔、地下管线、通讯基站等除外）；不得破坏、污染和荒芜区内的土地。

## （三）林业用地区

林业用地区是指为了发展林业生产和改善生态环境所需要划定的土地用途区。包括集中连片的林地和规划确定为林地的宜林后备土地资源、退耕还林的土地及其他类型的零星土地。全市划入林业用地区的土地面积 59578.76 公顷，占全市土地总面积的 40.56%。

### 管制规则：

（1）区内土地主要用于林业生产，以及直接为林业生产和生态建设服务的营林设施；

（2）区内现有非农业建设用地应当按其适宜性调整为林地或其他

类型的营林设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

（3）区内耕地因生态建设和环境保护需要可转为林地；

（4）禁止占用区内有土地进行非农建设，不得占用区内土地进行毁林开垦、采石、挖沙、取土等活动。

## （四）牧业用地区

牧业用地区是指为畜牧业发展需要划定的土地用途区。汨罗市划定的牧业用地区位于罗江镇，面积为 43.53 公顷，占全市土地总面积的 0.03%。全部分布在罗江镇。

### 管制规则：

（1）区内土地主要用于牧业生产，以及直接为牧业生产和生态建设服务的牧业设施；

（2）区内现有非农业建设用地应按其适宜性调整为牧草地或其他类型的牧业设施用地，规划期间确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积；

（3）严禁占用区内土地进行非农建设，不得占用区内土地进行开垦、采矿、挖沙、取土等破坏草原植的活动。

## （五）城镇建设用地区

城镇建设用地区是城镇已建成区和为城镇发展需要划定的土地用途区，包括中心城区和古培镇、白水镇、川山坪镇、弼时镇、神鼎山镇、长乐镇、大荆镇以及屈子祠镇。全市划入城镇建设用地区的土地面积

3457.93 公顷，占全市土地总面积的 2.35%。

#### 管制规则：

（1）区内土地主要用于城镇建设，须符合经批准的城市、建制镇建设规划；

（2）鼓励城镇用地内部挖潜，合理利用区内的闲置土地和废弃土地；

（3）城镇建设用地规模不得突破规划控制面积。城镇建设布局应服从与土地利用总体规划协调的城镇建设规划。

#### （六）村镇建设用地区

村镇建设用地指农村居民点（村庄、集镇和乡政府所在地）已建成区和为农村居民点发展需要划定的土地用途区。全市划入村镇建设用地区的土地面积 9964.51 公顷，占全市土地总面积的 6.78%。

#### 管制规则：

（1）严格执行农村宅基地“一户一宅”限额用地制度；

（2）有计划分期整理农村居民点，鼓励有条件地方进行村庄合并或搬迁，对节约出的土地进行复耕或作其他建设用地；

（3）村镇建设用地规模不得突破规划控制面积，村镇建设布局应符合与土地利用总体规划协调的村镇建设规划。

#### （七）独立工矿用地地区

工矿用地地区指独立于乡镇、村庄建设用地以外的土地，已建成独立工矿和为工矿发展需要划定的土地用途区。主要用于工矿、企业生产建

设及直接为工矿、企业生产服务的土地，城镇区内现有工矿用地划入城镇用地区。全市划入独立工矿用地地区的土地面积 1078.17 公顷，占全市土地总面积的 0.72%。

#### 管制规则：

（1）区内土地主要用于采矿业以及不宜在居民点内配置的工业用地；

（2）区内土地使用应符合经批准的工矿建设规划；

（3）区内因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦；

（4）鼓励工矿用地内部挖潜，合理布局，充分利用闲置地；

（5）加强环境保护，防止环境污染及水土流失，凡是可能对环境造成污染的建设项目必须坚持先评价后建设原则，采取必要的环保防治措施，确保污染物达标排放，保护生态环境。

#### （八）风景旅游用地区

风景旅游用地区指为保护具有独特的自然与人文景观资源而划定的区域。主要包括汨罗风景区主要为汨罗江风景区、神鼎山森林公园、八景洞风景区、任弼时故居、屈子祠景区，汨罗市划定的风景旅游用地区面积为 57.25 公顷，占全市土地总面积的 0.04%。

#### 管制规则：

（1）区内土地主要用于旅游、休憩及相关文化活动；

（2）区内土地使用应当符合风景旅游区规划；

（3）区内影响景观保护和游览的土地用途，应在规划期间调整为

适宜的用途；

（4）在不破坏景观资源的前提下，允许区内土地进行农业生产活动和适度的旅游设施建设；

（5）严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的生产建设活动。

#### （九）自然与文化遗产保护区

自然与文化遗产保护区是为对自然和文化遗产进行特殊保护和管理划定的土地用途区。主要为弼时镇任弼时故居以及屈子祠镇屈子祠。划定的自然与文化遗产保护区面积为 89.13 公顷，占全市土地总面积的 0.06%。

##### 管制规则：

（1）区内土地主要用于保护具有特殊价值的自然和文化遗产；

（2）区内土地使用应符合经批准的保护区规划；

（3）区内影响景观保护的用地，应在规划期间调整为适宜的用途；

（4）不得占用保护区核心区的土地进行新的生产建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出；

（5）严禁占用区内土地进行破坏景观、污染环境的开发建设活动。

#### （十）生态环境安全控制区

生态环境安全控制区是指基于维护生态环境安全需要进行土地利用特殊控制的区域，依据汨罗市主体功能区以及近年来生态安全建设，生态环境安全控制区包含河流、自然湖泊、滩涂等自然水体以及具有生态涵养功能的水库。汨罗市划定的生态环境安全控制区面积为 1694.60

公顷，占全市土地总面积的 1.15%。

##### 管制规则：

（1）区内土地以生态环境保护为主导用途；

（2）区内土地使用应符合经批准的相关规划；

（3）区内影响生态环境安全的土地，应在规划期间调整为适宜的用途；

（4）区内土地严禁进行与生态环境保护无关的开发建设活动，原有的各种生产、开发活动应逐步退出。

## 第八章 加强耕地保护与基本农田建设

按照维护国家粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定的要求，严格保护农用地特别是耕地，大力加强基本农田建设，推进农村土地综合整治，努力提高汨罗市耕地综合生产能力和利用效益。

### 第一节 严格耕地保护

#### （一）加强粮食生产核心区的建设

《湖南省主体功能区规划》明确将汨罗市定位为国家级农产品主产区，凸显了汨罗作为湖南省重要的商品粮生产基地重要地位，推进环洞庭湖基本农田建设等重点建设工程项目实施，加强对耕地的保护，推进基本农田建设，提高耕地综合生产能力和利用效率。规划期内，以巩固提升高产田为支撑，对农业基础设施进一步完善，用地与养地相结合，实行倾斜的投入政策，逐步建立起粮食生产投入与产出挂钩机制，不断改善农业生产条件，推动粮食综合生产能力的稳步提高。

同时，加大中低产田改造力度，加强农田整理和农田水利设施建设，打造高标准农田。充分发挥耕地生产、生态、景观和间隔功能，严格控制各类防护林、绿化带等生态建设占用耕地。不断推进农业科技创新，加快农业现代化进程，提高粮食稳产增产的支撑能力，改善农业生态环境，完善粮食流通体系，增加以工补农能力，为粮食生产稳定增长提供可靠保障，带动农村经济社会全面发展。

#### （二）严格落实耕地保护目标责任制

2020年全市耕地保有量为37040.00公顷。切实落实耕地保有量目标，继续将耕地保护目标纳入政府领导任期目标考核的内容，逐级签定目标责任书，建立市、乡镇、村、组、户五级耕地保护责任体系，层层分解保护责任，明确政府行政负责人为耕地保护第一责任人，把耕地面积和质量作为考核的重要依据。

#### （三）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，强化对全市城乡各类建设占用耕地的控制和引导，通过执行供地政策、落实项目用地控制指标、严格市场准入条件等措施，减少非农业建设对耕地的占用。加强建设项目选址和用地合理性评价与论证，把减少耕地占用作为选址方案评选的重要因素，确需占用耕地的应尽量占用等级较低的耕地。提高占用耕地的经济成本，逐步减少单位投资和单位产出占用耕地量。到2020年，全市建设占用耕地规模必须控制在1755.92公顷以内。

#### （四）严格执行耕地占补平衡制度，落实补充耕地任务

严格按照“先补后占，占优补优，占水田补水田”的原则，加强建设项目选址和用地合理性评价与论证，把减少耕地占用作为选址方案评选的重要因素，确需占用耕地的应尽量占用等级较低的耕地，确保稳定耕地面积，实现耕地总量动态平衡。规划期内，积极推进全市土地综合整治，通过耕地和农村居民点整理、适度开发宜耕土地后备资源、开展砖瓦窑场等工矿废弃地和灾毁土地复垦等途径加大耕地的补充力度，切实落实补充耕地任务。按照“先补后占、占优补优、占水田补水田”的原

则执行对项目建设占用和补充耕地的质量评价制度，确保不因建设占用造成耕地质量下降。鼓励建设占用耕地的耕作层剥离和移土培肥，并在符合水土保持要求的前提下，用于新开垦耕地和基本农田建设。到 2020 年，全市通过土地整理复垦开发补充耕地面积不得低于 1859.62 公顷。

## 第二节 加强基本农田建设

### （一）科学划定基本农田

严格按照本规划确定的保护面积指标，依据法律规定的划定标准，划定基本农田，并落实到地块和农户。参照农用地分等定级成果，将大面积、集中连片、高质量等级耕地优先划入基本农田，交通沿线、城镇周边地力等级较高、尚未划为基本农田的耕地以及土地整理新增的优质耕地，实施旱改水的耕地也应划入基本农田。新调整划定的基本农田平均质量等级不得低于原有质量等级。按耕地等级实施差别化管理，重点保护优质耕地，建设基本农田保护区。

### （二）优化基本农田布局

规划期内，汨罗市基本农田保护目标面积不低于 32250.00 公顷。充分考虑本市经济社会发展与耕地保护之间的矛盾，优化区域基本农田布局。优化思路是：优先将生产条件好、交通便利的耕地划为基本农田，保障重点项目建设用地需求，建制镇发展控制区与扩展区、城镇村发展预留区和重大基础设施建设项目范围内不安排基本农田。区域基本农田布局优化后，基本农田主要集中于西北乡镇屈子祠镇、白塘镇以及桃林寺镇。

### （三）加大基本农田建设力度

建立基本农田集中投入制度，加大公共财政对粮食主产区和基本农田保护区建设的扶持力度，推进基本农田保护示范区建设。加大对旱土和山丘地区的中低产田改造力度，积极开展农田水利建设，提高耕地生产能力；规划期内对划定的大部分基本农田进行整治，加大基本农田示范区建设。

### （四）严格落实基本农田保护制度

城镇村建设用地不得占用基本农田，依照法律规定，能源、交通、水利等基础设施项目因选址特殊，无法避让基本农田的，须报国务院批准。禁止违法占用基本农田进行绿化通道、绿化隔离带和防护林建设，禁止改变基本农田土壤性状发展林果业和挖塘养鱼，禁止对基本农田耕作层造成永久破坏的临时工程和其他各项活动。

## 第三节 推进土地综合整治

### （一）有序推进土地整理

开展耕地整理，加大基本农田整理力度，组织实施土地整理重大工程；推进农村居民点整理，结合当地城镇化建设，以整理潜力较大的“空心村”为主，根据各地具体情况采取迁村并点等模式，逐步集中形成中心村庄，建设社会主义新农村；同时，严禁占用有林地、公益林地、退耕还林地和坡度 25 度以上的林地进行土地开发、土地整理、土地综合整治。规划期内，全市通过土地整理增加耕地 1399.51 公顷。

### （二）积极开展工矿废弃地复垦

按照“统筹规划、突出重点、用途适宜、经济可行”的要求，立足优先农业利用、鼓励多用途使用和改善生态环境的原则，加快废弃土地的复垦，合理安排复垦土地利用方向、规模和时序，按规划组织实施土地复垦重大工程。规划期内，全市通过土地复垦新增耕地 292.59 公顷。

### （三）适度开发耕地后备资源

在保护和改善生态环境的前提下，有计划、有步骤地推进后备土地资源的开发利用，重点对宜农荒草地和其他宜农未利用地进行适度开发，增加有效耕地面积，完善耕作条件，提高土地利用率和提高耕地产出率。规划期内，全市通过土地开发新增耕地 970.07 公顷。

### （四）土地整治实施的措施

积极引导公众参与，奠定土地整治的群众基础。通过开展土地基本国情和国策教育，加强土地整治法规和政策宣传，提高全市对土地整治在全面建设小康社会、实施可持续发展战略、保护和建设生态环境中重要作用的认识。

强化项目工程质量管理。通过加强土地整治项目库和备选库建设，做到土地整治决策科学化、手段现代化。充分利用现代生物技术和工程技术，改进工程施工方法，提高施工机械化水平。在土地整治过程中，注重土壤改良、节水灌溉和农田生态环境建设，强化项目工程质量。

## 第九章 推进建设用地节约集约利用

按照统筹城乡发展及建设“资源节约型”社会的要求，充分发挥土地宏观调控作用，合理控制建设用地总量，盘活建设用地存量，用好建设用地增量，优化城乡建设用地结构和布局，提高节约集约用地水平，促进经济社会又好又快发展。

### 第一节 控制建设用地规模

#### （一）合理控制建设用地总量

按照城乡统筹和“两型社会”建设的要求，引导和调整城乡建设用地规模，控制建设用地总量，合理安排建设用地增量，促进经济发展方式的转变和城乡宜居环境的形成。到 2020 年，汨罗市建设用地总量控制在 19106.17 公顷，其中城乡建设用地规模控制在 14677.87 公顷，城镇工矿用地规模控制在 4591.45 公顷。

#### （二）积极盘活建设用地存量

加强对城镇闲散用地进行整合，鼓励低效用地增容改造和深度开发，提高现有城乡建设用地对经济社会发展的保障能力；积极研究各类建设节地技术和模式，引导城市地上地下空间开发，推进工业生产立体配置技术改造。

#### （三）大力拓展建设用地新空间

结合城乡生态建设，加强规划统筹和政策引导，合理利用缓坡丘岗地，加强将未利用地开发为建设用地的政策引导，优先对荒草地、裸地

等未利用地进行开发，因地制宜拓展建设用地新空间。

## 第二节 优化城乡建设用地配置

### （一）科学划定城乡建设用地扩展边界

按照城乡建设用地指标，严格划定城镇工矿和农村居民点用地的扩展边界，将城镇工矿和农村居民点建设严格限定在扩展边界内，明确管理责任、管制规则和监管措施，综合运用经济、行政和法律手段，控制城乡建设用地盲目无序扩张。

### （二）合理引导城镇用地内部结构调整

鼓励采用以公共交通为导向的城镇用地开发模式，调整居住、商业、工业、公共服务、基础设施、环保卫生、生态保障等用地的比例，促进建筑密度高中低合理搭配的用地结构的形成，提高城镇用地效率。严格限定开发区内非生产性建设用地的比例，提升开发区用地效率和效益。加快对城中村的改造，优先保障城镇基础设施用地和普通住宅用地，促进城镇和谐发展。

### （三）优化工矿用地结构和布局

以国家产业发展政策为导向，合理制定区域产业用地政策，优先保障主导产业发展用地，严禁向禁止类工业项目供地，严格控制限制类工业项目用地，重点支持发展与区域资源环境条件相适应的产业。按照因地制宜、合理规划原则，着力改变工矿用地布局分散、粗放低效的用地现状，促进工业基地化和规模化发展，提高工业用地的综合效益。

### （四）加强农村宅基地管理

按照新农村建设的有关要求，切实搞好村镇土地利用规划和设计，稳步推进农村居民点适度集中，逐步形成既保持传统乡土特色，又适应现代农业和农村发展要求，集中与分散相结合的农村居民点用地格局。合理安排农村宅基地，禁止超标准占地建房，逐步解决已有的超标用地问题。引导和规范农村闲置宅基地合理流转，鼓励提高农村宅基地的利用效率。

## 第三节 建设用地管制分区与管制原则

为加强对城乡建设用地的空间管制，结合汨罗市实际，划定了城乡建设用地规模边界、城乡建设用地扩展边界以及禁止建设用地边界。规划范围内形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区4个区域。

### （一）允许建设区

城乡建设用地规模边界所包含的范围，是规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域，也是规划确定的城乡建设用地指标落实到空间上的预期用地区。全市划定允许建设区的土地总面积为16896.61公顷，占全市土地总面积的11.50%，分布于15个乡镇。

#### 管制规则：

（1）区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间，具体土地利用安排应与依法批准的相关规划相协调；

（2）区内新增城乡建设用地受规划指标和年度计划指标约束，应统筹增量与存量用地，促进土地节约集约利用；

（3）规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可依程序进行调整，但不得突破建设用地扩展边界；

（4）允许建设区边界（规模边界）的调整，须报湖南省人民政府审查批准。

### （二）有条件建设区

城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整。全市划定有条件建设区的土地总面积为 595.08 公顷，占全市土地总面积的 0.41%。主要集中分布在汨罗、新市、古培、白水、弼时、长乐、大荆、桃林寺、白塘等乡镇。

#### 管制规则：

（1）区内土地符合规定的，可依程序办理建设用地审批手续，同时相应核减允许建设区用地规模；

（2）规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整。如需调整按规划修改处理，严格论证，报湖南省人民政府批准。

### （三）限制建设区

辖区范围内除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域。全市划限制建设区的土地总面积为 127553.81 公顷，占全市土地总面积的 86.84%，分布于 15 个乡镇。

#### 管制规则：

（1）区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整理复垦开发和基本农田建设的主要区域；

（2）区内禁止城、镇、村建设，严格控制线型基础设施和独立建设项目用地。

### （四）禁止建设区

禁止建设用地边界所包含的空间范围，是具有重要资源、生态、环境和历史文化价值，必须禁止各类建设开发的区域，包括一级保护林地，即自然保护区的核心区和缓冲区及县域 1000 公里以上江河干流及其一级支流的源头汇水区、世界自然遗产地、重要水源涵养地、森林分布上限与高山植被上限之间的林地。全市划定禁止建设区的土地总面积为 1841.08 公顷，占全市土地总面积的 1.25%。主要集中分布在汨罗镇、归义镇、弼时镇、神鼎山镇、屈子祠镇、三江镇等。

#### 管制规则：

（1）区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设；

（2）除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

## 第十章 协调土地利用与生态环境建设

按照建设环境友好型社会的要求，协调土地利用与生态建设，因地制宜、因势利导，建设土地生态安全屏障，促进经济社会可持续发展和生态环境良性循环。

### 第一节 严格划定生态保护红线

#### （一）加强自然保护区保护力度，加快生态公益林建设

统筹规划，在全境内开展生态环境管理，以汨罗江、罗水、白塘湖等天然河湖，东洞庭湖蓄滞洪带，八景、智峰重点水源保护区为保护重点，划定生态环境安全控制区范围。将市域内自然保护区、部分生态公益林等重要生态功能区划入生态保护红线之内，区域内禁止开展与保护无关的一切建设活动，禁止工业生产、资源开发、城镇化建设等；实行封山育林和植树造林，加强资源林政管理，加大生态保护与建设力度。

#### （二）严格保护饮用水源，加强水域污染治理

严格保护饮用水源，加强了对汨罗江国家湿地公园、麓湖芦苇场、汨罗江水域的保护，坚持“保护为主，开发为辅”的原则，做到“在保护中谋发展，以开发促保护”。饮用水源区全部纳入生态保护红线之内，区域内禁止一切破坏水环境生态平衡的活动以及破坏水源林、护岸林、与水源保护相关植被的活动；禁止向水域倾倒工业废渣、城镇垃圾、粪便及其他废弃物；运输有毒有害物质、油类、粪便的船舶和车辆一般不

准进入保护区；加强饮用水源地及水域的污染综合治理，依法关闭各类污染企业，扎实开展农业面源污染防治，加强渔业养殖污染治理，优先开展水源地环境综合治理，加快推进农村环境综合整治，积极发展生态农业。建立饮用水水源水质监测预警系统，建立监测信息公开制度和日常巡查制度，编制饮用水水源总体应急预案，确保群众饮水安全。

#### （三）构建生态良好的土地利用格局

因地制宜调整各类用地布局，顺应自然地形地貌形态，按最大的适宜性安排各类用地，逐渐形成结构合理、功能互补的空间格局。加快建设以大面积、集中连片的林地、园地和基本农田为主体的国土生态安全屏障，在城乡用地布局中，将集中连片基本农田、优质耕地作为“绿心”、“绿带”的重要组成部分，构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境。

### 第二节 推进土地生态治理

#### （一）加强土地污染的预防与治理

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

#### （二）加强水土流失治理

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

肥工程；防止乱征乱占林地，严格控制林地流失，通过废弃地复垦和未利用地造林等措施增加林地资源，发挥林地生态保护功能；生产建设项目应依法编制水土保持方案，严格遵循水土保持“三同时”的制度；项目选址、选线应当避让水土流失重点预防区和重点治理区，无法避让的应当提高防治标准，有效控制可能造成水土流失。

### （三）恢复工矿废弃地生态功能

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

## 第十一章 中心城区土地利用

### 第一节 中心城区功能定位

#### （一）功能定位

汨罗市为长株潭城镇体系规划中区域节点城市。中心城区是全市政治、经济、文化中心。《岳阳城市总体规划（2008-2030）》确定汨罗市中心城区为岳阳市域次中心。

#### （二）发展目标

打造一个再生资源加工、机械配套、汽车制造和商贸物流业为主导，交通区位优势显著和生态旅游业发达的区域重点城市，合理布局生态休闲农业区、商业住宅集中区、新型工业发展区用地空间结构，提升中心城区品质。

#### （三）中心城区的空间结构布局

中心城区采取“西拓东扩”的发展战略，以京广铁路、武广高铁、岳长高速连接线（江南路）、G107、G240、G536、S308、伍市至益阳公路等重要交通线为支撑，城区向西向东拓展，形成“老—新一园”总体格局。老城区指归义镇西侧；新城指汨罗镇和归义镇东侧；产业园为新市镇循环经济产业园，中部为城市“绿心”和城市商贸居住区与产业园区的生态屏障。适当完善老城区，重点发展新城，积极培育产业园区。产业园区用地主要布局在武广高铁以东、汨罗江以南，湄江以西，伍市至益阳公路以北区域。中心城区路网不断完善，形成“五纵四横”交通网络。“五纵”自西向东依次为G240、S201、京广铁路、武广高

铁、G107；“四横”由北向南依次为沿江大道、S308、G536、伍市至益阳公路。

#### （四）扩展方向

为适应中心城区发展的不确定性，加强对城镇工矿用地的空间管制，在城区用地规模边界之外划定规划期内可选择布局的扩展边界。随着岳长高速及其连接线（江南路）建成通车、G240升级改造及西湖公园建设的逐步推进，中心城区向城区西面蔓延的趋势明显。中心城区拓展必须依据空间布局，适当考虑生态保护要求，对接滨湖示范区城镇群建设并实现汨罗市“融入长株潭”发展新理念的战略目标。

### 第二节 中心城区规划控制范围及控制指标

#### （一）规划控制范围

中心城区涉及归义镇（原城关镇和城郊乡）、新市镇和汨罗镇。2014年，汨罗市中心城区建成区面积为1377.38公顷，占全市土地总面积的0.94%。其中归义镇建成区面积为785.88公顷；新市镇建成区面积为571.39公顷；汨罗镇建成区面积为20.11公顷。

中心城区建设用地集中分布在G240和江南路以东、沿江大道以南、团山再生资源交易市场以西、G536以北的范围；武广客运专线以东、沿江大道以南、湄江河以西、星火水库和新桥村以北的范围。城镇建设向西面、东面蔓延的趋势明显。

#### （二）规划控制指标

规划至2020年，中心城区建设用地规模为3097.06公顷，汨罗市

中心城区耕地保有量不低于1356.89公顷，基本农田保护面积不低于1018.29公顷，汨罗市中心城区城镇人口为25.00万人，有条件建设区面积181.75公顷。

表 11-1 2006-2020 年中心城区主要指标控制表

单位：公顷

耕地保有量	基本农田保护面积	2020年城镇用地	有条件建设区
1356.89	1018.29	3074.48	181.75

### 第三节 中心城区相关乡镇用地布局

#### （一）归义镇

行政区划调整后，原城关镇、城郊乡合并成为归义镇，发展方向主要向东发展，即大力发展中心城区中部片区。沿S308两侧扩展城市用地，不断完善中心城区规模，优化城市职能。京广铁路纵贯全镇、沿江大道北部穿过，S308横贯东西，大众南路南延伸至G536，交通区位优势不断增强，为中心城区开发建设提供了基础保证；且归义镇北临汨罗江，汨罗江具有良好的生态条件和景观资源，已建好投入使用滨江风光带是汨罗人民休闲观光好去处，依汨罗江自然旅游资源，发扬屈原文化，将滨江风光带打造成容纳高端城市功能的重要载体，也是打造宜居城市的关键片区，是提升城市魅力的核心地段。归义镇完善市政功能，建设一批公共服务设施，势必带动新城的快速发展，未来其用地量也将快速增长。

## （二）汨罗镇

作为中心城区西片区重点发展区域，未来以西湖公园为中心，以打造城市连片发展区域、完善路网建设和修复城镇功能区为主。同汨罗江滨江风光带一起打造成“一江一湖”市民城市生态景观区、市民休闲中心，为外来游客及市民提供丰富的旅游产品。

## （三）新市镇（循环经济产业园）

根据新版汨罗市城市总体规划以及循环经济产业园园区规划，在二期园区的基础上，扩园建设，以G536、伍市至益阳公路两侧区域作为扩园区域。园区以武广高铁为西部界线，作为居住用地和工业用地的缓冲地带，园区将以武广高铁、G107、G536线、伍市至益阳公路、S308为园区交通骨干线，打造成为国家级循环经济产业先进示范工业园，积极承接沿海产业转移和提升园区融城水平。

# 第十二章 乡（镇）级土地利用调控

## 第一节 乡镇土地利用调控重点

2015年汨罗乡镇行政区划发生重大变化，由原来29个乡镇缩减至15个乡镇，行政区划调整对土地利用调控提出了更高要求。乡镇土地利用调控应根据土地利用分区的调控方向和差别化的区域土地利用政策，综合考虑各乡镇经济社会发展水平、发展趋势、资源环境条件、土地利用现状和潜力等因素，在新的乡镇区划版图下，落实市级土地利用总体规划确定的各项控制指标，并制定各乡镇的耕地保有量、基本农田保护面积等土地利用约束性指标，强化乡镇行政辖区内的土地利用调控责任，为各乡镇经济社会全面协调可持续发展提供可靠的资源保障。

## 第二节 乡镇土地利用调控目标

### （一）汨罗镇

规划期内，汨罗镇重点保障中心城区西片区城市建设、岳长高速连接线（江南路）、G240改扩建、G536改道工程、红旗路、健康路、展览馆路、农村居民点集中安置区以及光伏电站、城西公共文化中心、群众文化中心等其他重点建设项目用地需求。到2020年耕地保有量为1495.10公顷，基本农田保护面积为1376.27公顷；至2020年建设用地总规模控制在928.29公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在696.58公顷以内。

### （二）归义镇

规划期内，归义镇重点保障中心城区、民办学校、物流配送中心、污水处理厂、G536改道工程、伍市至益阳公路、大众南路、G107改道以及汨罗江风光带等其他重点项目用地需求。到2020年耕地保有量为360.45公顷，基本农田保护面积为330.01公顷；至2020年建设用地总规模控制在1868.77公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在1734.27公顷以内。

### （三）古培镇

规划期内，古培镇重点保障城镇发展、京广铁路货运站、伍市至益阳公路及互通、G536、G240、汨罗至杨桥公路、G107改道、村民联建、古培民办学校、敬老院等项目以及其他城镇工矿项目用地需求。到2020年耕地保有量为2295.82公顷，基本农田保护面积为1931.27公顷；至2020年建设用地总规模控制在1053.32公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在736.54公顷以内。

### （四）新市镇

规划期内，新市镇重点保障循环经济产业园、武广新城、养老院、加气站、伍市至益阳公路及互通、G536改道工程、G107改道、村民联建以及其他重点项目用地需求。到2020年耕地保有量为1134.25公顷，基本农田保护面积为961.42公顷；至2020年建设用地总规模控制在1820.66公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在1616.10公顷以内。

### （五）长乐镇

规划期内，长乐镇重点保障特色城镇发展、村民联建、养老院、中

心小学、易地扶贫搬迁以及其他特色产业项目用地需求。到2020年耕地保有量为1917.21公顷，基本农田保护面积为1540.24公顷；至2020年建设用地总规模控制在636.81公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在504.22公顷以内。

### （六）罗江镇

规划期内，罗江镇重点保障城镇发展、天伍公路、红花至屈子祠公路拓建、北沿江大道、G107改道、村民联建、村民活动中心、幼儿园、北沿江大道等项目用地以及其他项目用地需求。到2020年耕地保有量为4819.08公顷，基本农田保护面积为4285.46公顷；至2020年建设用地总规模控制在1527.26公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在1129.52公顷以内。

### （七）白水镇

规划期内，白水镇重点保障城镇发展、幼儿园和学校建设用地、光伏电站、加气站、村民联建、污水处理厂、汨罗至杨桥公路、湘慧线、G240至湘慧线连接线、移动基站等项目及乡村休闲旅游等其他特色产业发展用地需求。到2020年耕地保有量为2002.60公顷，基本农田保护面积为1850.59公顷；至2020年建设用地总规模控制在900.72公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在753.04公顷以内。

### （八）川山坪镇

规划期内，川山坪镇重点保障城镇发展、村民联建、移动基站、职业中专、加油站、汨罗至杨桥公路、玉池抽水蓄能电站以及玉池山风景

名胜区、乡村休闲旅游等其他项目用地需求。到 2020 年耕地保有量为 2873.64 公顷，基本农田保护面积为 2558.74 公顷；至 2020 年建设用地总规模控制在 1391.80 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 1176.30 公顷以内。

#### （九）弼时镇

规划期内，弼时镇重点保障飞地产业园、城镇发展、养老院、村民活动中心、垃圾填埋场、污水处理厂、供水厂、变电站、桃花路、对接万家丽公路、G107 改道、京港澳高速连接线、湘慧线、南仑至铜盆公路、村民联建、生态种植园、食品加工及乡村休闲旅游等其他项目用地需求。到 2020 年耕地保有量为 2616.58 公顷，基本农田保护面积为 2312.04 公顷；至 2020 年建设用地总规模控制在 1965.75 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 1676.47 公顷以内。

#### （十）神鼎山镇

规划期内，神鼎山镇重点保障城镇发展、幼儿园、养老院、村民活动中心、G107 改道、湘慧线、自来水厂、村民联建以及神鼎山风景区、乡村休闲旅游等其他项目用地需求。到 2020 年耕地保有量为 3280.12 公顷，基本农田保护面积为 2870.87 公顷；至 2020 年建设用地总规模控制在 1169.99 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 961.07 公顷以内。

#### （十一）三江镇

规划期内，三江镇重点保障城镇发展、村民联建、十古公路安置区、

加油站、卫生院、幼儿园和中心小学、三磊公路及八景洞风景名胜区等其他项目用地需求。到 2020 年耕地保有量为 1955.24 公顷，基本农田保护面积为 1557.20 公顷；至 2020 年建设用地总规模控制在 1023.54 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 509.92 公顷以内。

#### （十二）大荆镇

规划期内，大荆镇重点保障城镇发展、村民联建、加气站、三磊公路、G107 改道以及乡村休闲旅游等项目用地需求。到 2020 年耕地保有量为 2600.86 公顷，基本农田保护面积为 2251.28 公顷；至 2020 年建设用地总规模控制在 712.23 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 540.77 公顷以内。

#### （十三）桃林寺镇

规划期内，桃林寺镇重点保障城镇发展、高峰小学、桃林小学、加油加气站、G240、三磊公路、村民联建、药材种植加工基地以及其他项目用地需求。到 2020 年耕地保有量为 4334.80 公顷，基本农田保护面积为 3883.47 公顷，至 2020 年建设用地总规模控制在 1792.41 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 1303.28 公顷以内。

#### （十四）白塘镇

规划期内，白塘镇重点保障城镇发展、移动基站、村民联建、三磊公路及特色产业发展项目用地需求。到 2020 年耕地保有量 2419.14 公顷，基本农田保护面积为 2006.12 公顷；至 2020 年建设用地总规模控制在 1150.31 公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在 519.24 公顷以内。

### （十五）屈子祠镇

规划期内，屈子祠镇重点保障城镇发展、G240、屈子文化园及楚辞植物园、屈子书院二期、瞭望塔、农耕文化馆、碑林广场、村民联建和屈子文化园集中安置区以及乡村休闲旅游等其他项目用地需求。到2020年耕地保有量2935.11公顷，基本农田保护面积为2535.02公顷；至2020年建设用地总规模控制在1164.33公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在820.57公顷以内。

## 第十三章 规划实施保障措施

### 第一节 法律措施

#### （一）维护土地利用总体规划的法律地位

本规划一经湖南省人民政府批准，即具有法律效力，市域内任何土地利用行为必须遵循本规划。对违反本规划的行为依法追究法律责任。

#### （二）强化土地利用总体规划实施的刚性

严格实施本规划，加强本规划对全市土地利用活动的引导和控制。本规划确定的建设用地总量不得突破，耕地保有量和基本农田保护目标不得降低。加强土地用途管制，任何土地利用必须按照本规划确定的用途利用土地，不得擅自改变本规划确定的土地用途。符合法律法规规定的条件，可以在本规划确定的城镇村集镇和工矿建设用地区以外使用土地的，必须先行修改土地利用总体规划，并依照法定的程序报原批准机关批准；未依照法定程序修改土地利用总体规划的，不得审批建设用地。严格土地利用总体规划修改工作规则，不符合法定项目条件或者不符合法定工作程序的，不得批准修改土地利用总体规划；不允许任何地方、任何个人随意改变规划，擅自扩大建设用地规模；依法严肃查处违反规划占用土地、擅自修改规划、违反规划和年度计划审批土地的行为。

#### （三）加强规划实施执法，严肃查处违反土地利用总体规划行为

建立健全土地利用总体规划实施执法检查制度，为土地利用总体规划的严格实施提供执法保障。通过耕地保护执法、土地执法巡查等形式，及时发现、制止违反土地利用总体规划行为。严肃查处违反土地利用总

体规划占用土地特别是基本农田进行非农业建设，依法严肃查处擅自修改土地利用总体规划和违反土地利用总体规划审批土地的行为。

## 第二节 行政措施

### （一）建立健全管理制度，切实保护耕地

将耕地保护工作落实情况作为上级政府对下级政府工作目标考核的重要内容，签订耕地保护目标责任状，根据考核结果实施奖罚兑现；健全和完善耕地占补平衡制度，非农建设需占用耕地的，必须按照“占一补一”的原则，由用地单位补充数量和质量相当的耕地，没有能力补充耕地的由建设单位缴纳耕地开垦费，由国土资源部门组织耕地补充。

### （二）完善节约集约利用土地激励约束机制

一是制定切实可行的土地供应政策，提高土地集约利用程度。优先供应土地资源消耗小，经济效益好的新型工业用地，优先供应社会效益好的基础设施项目和民生项目用地；控制供应土地资源消耗量大，经济效益差的项目用地，限制低建筑密度、低容积率项目用地；二是建立激励机制，鼓励全市各行各业节约用地，项目建设单位和个人充分利用闲置土地、空闲地和低效用地；三是支持新农村建设，鼓励整理农村居民点用地，农村居民点建设尽可能使用现有村内空闲地和老宅基地；加快建立农村居民点整理节约建设用地折抵年度用地计划指标制度，实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。

（三）加强土地利用计划管理，控制建设用地总量，控制非农建设占用耕地

严格按照土地利用总体规划和上级下达的年度计划编制土地利用年度计划。新增建设用地、建设占用农用地和建设占用耕地年度计划指标实行指令性计划管理，不得突破年度计划审批建设用地。严格项目占用耕地计划审查，能不占耕地或者可少占耕地的，必须引导不占用或者少占耕地。积极实施土地整理复垦，土地整理复垦开发增加耕地不得少于年度计划确定的土地整理复垦开发增加耕地指标。

### （四）严格建设项目用地预审制度

强化项目用地预审制度，严把项目用地预审关。任何建设项目批准、核准必须经过预审。未经预审或者预审未通过的，不得批准农用地转用、未利用地占用、土地征收，不得办理供地手续。凡不符合土地利用总体规划、没有农用地转用计划和未利用地占用指标的建设项目，不得通过项目用地预审。

### （五）提高规划实施社会能力

1、建立规划公众参与和听证制度。通过新闻媒介或张贴广告，公布土地利用规划的内容，广泛听取群众意见。

2、实施规划管理公开制度。公开规划内容和有关法律法规政策，公开工作制度和办事程序，公开审批和审查用地结果、规划修改或调整情况、违反规划情况及处理结果，公开规划执行结果。

3、健全规划实施监督机制。把人大监督、行政执法监督、权利监督、司法监督、新闻监督与舆论、公众监督结合起来，构建完整的监督体系。

### 第三节 经济措施

#### （一）增加农业投入，改善农林业经营水平，提高农林业土地利用水平和效益

以保障国家粮食安全、稳定农业生产为目标，增加农业基础设施、农田水利建设投入，改善农业基础设施条件，实施土地整理复垦开发，稳定耕地保有量，改造中低产田，提高耕地综合生产能力；进一步完善土地承包经营制度，按照“依法、自愿、有偿”原则，鼓励转包、转让、互换、入股联合经营、出租等多种形式进行土地承包经营权流转和森林资源的合理利用，提高农村土地经营规模，发挥农村土地的规模经营效益，提高农业土地利用水平。

#### （二）运用市场、经济手段调控土地利用，促进土地集约节约利用

除关系国计民生的项目用地外，其他用地实行市场配置，运用市场调控土地价格，运用土地价格引导土地的集约节约利用，运用市场调控机制，让粗放经营土地者要么退出土地经营，要么节约用地提高土地集约利用水平，促进土地使用者盘活闲置土地、低效用地，提高土地集约节约利用水平和土地利用率。

### 第四节 技术措施

#### （一）建立规划数据库，强化规划管理

将规划成果建成数据库进行系统管理，既能提升规划的管理水平，又能适时监督规划的实施，有利于维护规划的严肃性。

#### （二）采取生物和工程措施，治理生态环境

通过对田、水、林、路及其配套工程的实施，增加有效耕地面积，改善农业生产生活条件；通过大力植树造林，扩大城镇绿地，增加植被，治理水土流失，防治地质灾害；综合治理“三废”，改善土地生态环境，确保生态建设规划目标的实现。

#### （三）提高规划实施的科技水平

建立土地规划管理信息系统，建立完善土地利用档案管理制度，建立土地调查和土地统计制度，为土地利用规划实施提供依据和保障。借助于土地利用规划信息系统，利用“3S”技术和每年的土地利用现状变更调查、城镇地籍调查等成果，将土地利用状况与规划目标作对比，及时反馈土地利用规划实施情况，及时对规划目标实施必要的调整，使规划更加完善。

#### （四）建立实施评价指标体系

建立一套符合实际的规划实施评价指标体系，对土地利用总体规划实施状况做出准确的评估判断，不断完善规划实施措施，保障土地资源可持续利用、生态环境不断优化，促进经济社会的可持续发展。

## 第十四章 附 则

#### （一）规划文件

本规划文件由规划文本、规划说明、规划图件三部分组成。规划文本和规划图件具有同等效力，规划说明是对规划文本中若干问题的具体解释和补充。

## （二）规划实施

本规划自湖南省人民政府批准之日起，由汨罗市人民政府负责实施。本规划一经批准，不得擅自修改；确需对本规划进行修改的，必须按照《土地管理法》有关规定，报原规划批准机关同意后方可启动。

## （三）规划解释

本规划由汨罗市人民政府负责解释。

附表1 汨罗市土地利用主要调控指标表

单位：公顷

指标名称		2005年	2014年	2020年	指标属性
总量目标	耕地保有量	41036.47	41468.02	37040.00	约束性
	基本农田面积	32300.00	31116.12	32250.00	约束性
	建设用地面积	16998.16	17663.50	19106.17	预期性
	城乡建设用地面积	13091.36	13539.75	14677.87	约束性
	城镇工矿用地面积	1913.72	2425.73	4589.22	预期性
增量目标	新增建设用地面积	—	1261.43	4598.57	预期性
	建设占用农用地面积	—	1195.07	4465.77	预期性
	建设占用耕地面积	—	458.05	1843.50	约束性
	补充耕地任务量	—	1653.27	1859.62	约束性
效益指标	人均城镇工矿用地（平方米）	101.10	74.80	95.00	约束性

附表2 汨罗市土地利用结构调整表

单位：公顷

地类		2014年①		2020年②		②-①	
		面积	比例	面积	比例	面积	
土地总面积		<b>146886.58</b>	<b>100.00</b>	<b>146886.58</b>	<b>100.00</b>	<b>0.00</b>	
农用地	耕地	41468.02	28.23	39661.57	27.00	-1806.45	
	园地	6132.25	4.17	7201.92	4.90	1069.67	
	林地	60276.28	41.04	60292.86	41.05	16.58	
	牧草地	43.53	0.03	43.53	0.03	0.00	
	其他农用地	12122.92	8.25	11779.13	8.02	-343.79	
	合计	<b>120043.00</b>	<b>81.72</b>	<b>118979.01</b>	<b>81.00</b>	<b>-1063.99</b>	
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	1711.63	1.17	3523.77	2.40	1812.14
		农村居民点用地	11114.02	7.57	10086.42	6.87	-1027.60
		采矿用地及其他独立建设用地	614.35	0.42	1067.68	0.72	453.33
		小计	13440.00	9.16	14677.87	9.99	1237.87
	交通水利用地	3961.38	2.70	4123.19	2.81	161.81	
	其他建设用地	162.37	0.11	305.11	0.21	142.74	
	合计	<b>17563.75</b>	<b>11.96</b>	<b>19106.17</b>	<b>13.01</b>	<b>1542.42</b>	
	其他土地	水域	8709.53	5.93	8255.98	5.62	-453.55
自然保留地		570.30	0.39	545.42	0.37	-24.88	
合计		<b>9279.83</b>	<b>6.32</b>	<b>8801.40</b>	<b>5.99</b>	<b>-478.43</b>	

附表3 汨罗市土地用途分区面积表

单位：公顷

序号	乡镇名称	基本农田保护区	一般农地区	城镇建设用地区	村镇建设用地区	独立工矿用地	风景旅游用地区	生态环境安全控制区	自然与文化遗产保护区	林业用地区	牧业用地区
1	汨罗镇	1422.36	818.17	180.17	434.38	70.22	30.69	0.00	0.00	293.50	0.00
2	归义镇	351.79	267.93	1526.78	215.15	52.16	14.10	0.00	0.00	112.70	0.00
3	新市镇	1012.34	847.44	1196.01	344.10	49.40	0.00	0.00	0.00	1649.55	0.00
4	古培镇	1977.34	1627.67	46.42	654.93	32.79	0.00	0.00	0.00	3547.23	0.00
5	罗江镇	4346.08	3107.24	16.09	1053.77	54.26	0.00	0.00	0.00	5927.59	43.53
6	白水镇	1890.75	1132.74	72.88	605.99	66.74	0.00	0.00	0.00	2842.86	0.00
7	川山坪镇	2593.23	1753.87	88.74	968.16	131.23	0.00	0.00	0.00	8480.40	0.00
8	弼时镇	2362.35	3233.83	81.13	1090.02	470.24	0.00	0.00	17.27	6305.13	0.00
9	神鼎山镇	2906.75	2672.53	41.98	886.80	21.28	4.09	0.00	0.00	5237.59	0.00
10	长乐镇	1578.00	1047.09	88.48	388.23	21.31	0.00	0.00	0.00	2472.52	0.00
11	三江镇	1596.69	1258.03	22.04	476.72	13.48	2.54	604.76	0.00	8439.65	0.00
12	大荆镇	2298.10	1252.67	46.71	480.35	8.92	0.00	0.00	0.00	3597.09	0.00
13	桃林寺镇	3937.75	2920.16	48.03	1203.44	42.25	0.00	0.00	0.00	5953.19	0.00
14	白塘镇	2051.29	2781.08	14.67	479.42	7.55	0.00	0.00	0.00	1685.57	0.00
15	屈子祠镇	2598.65	1435.51	43.33	709.23	47.81	5.83	1089.84	71.86	3034.20	0.00
	合计	<b>32923.47</b>	<b>26155.97</b>	<b>3513.46</b>	<b>9990.69</b>	<b>1089.64</b>	<b>57.25</b>	<b>1694.60</b>	<b>89.13</b>	<b>59578.76</b>	<b>43.53</b>

附表4 汨罗市耕地保有量变化情况表

单位：公顷

	基期耕地面积	规划期间增加耕地面积					规划期间减少耕地面积				规划期间净增减	规划期末耕地保有量
		增加合计	土地整理	土地复垦	土地开发	其他	减少合计	建设占用	退耕还林	其他		
规划期	41468.02	2662.17	1399.51	292.59	970.07	0.00	4037.09	1843.50	1498.50	695.09	-1374.91	39661.57
年均增减	—	177.48	93.30	19.51	64.67	0.00	269.14	122.90	99.90	46.34	-91.67	—

附表5 汨罗市耕地保有量和基本农田保护目标分布表

单位：公顷

行政区域	规划 2020 年耕地保有量	规划 2020 年基本农田保护目标
汨罗镇	1495.10	1376.27
归义镇	360.45	330.01
新市镇	1134.25	961.42
古培镇	2295.82	1931.27
罗江镇	4819.08	4285.46
白水镇	2002.60	1850.59
川山坪镇	2873.64	2558.74
弼时镇	2616.58	2312.04
神鼎山镇	3280.12	2870.87
长乐镇	1917.21	1540.24
三江镇	1955.24	1557.20
大荆镇	2600.86	2251.28
桃林寺镇	4334.80	3883.47
白塘镇	2419.14	2006.12
屈子祠镇	2935.11	2535.02
合计	<b>37040.00</b>	<b>32250.00</b>

附表6 汨罗市重点建设项目用地规划表

单位：公顷

类型	项目名称	建设性质	建设年限	新增用地	涉及乡（镇）	备注
1、能源	国电汨罗电厂	新建	2017-2020	100.00	白水	
	风力发电场	新建	2017-2020	1.33	川山坪、白塘	
	汨罗玉池抽水蓄能电站及其配套工程	新建	2017-2020	53.20	川山坪	
	汨罗市垃圾发电厂	新建	2017-2020	5.50	新市镇	
2、交通	岳长高速公路	新建	2017-2020	117.96	桃林寺、白塘、屈子祠、白水	
	伍市至益阳公路	新建	2017-2020	80.00	新市、古培、归义	
	G240 汨罗段改造	改扩建	2017-2020	95.42	桃林寺、屈子祠、归义、汨罗、古培	
	G536 汨罗段改线工程	改扩建	2017-2020	47.90	新市、古培、归义、汨罗	
	S322 三磊公路	新建	2017-2020	13.07	三江、大荆、桃林寺、白塘	
	S210 汨罗天井至平江伍市公路	新建	2017-2020	10.04	罗江	
	汨罗至杨桥段升级改造	改扩建	2017-2020	52.50	古培、白水、川山坪	
	江南路（岳长高速连接线）	新建	2017-2020	6.80	汨罗镇	
	大众南路——环城线南沿	新建	2017-2020	1.44	归义	
	汨罗镇展览馆路	新建	2017-2020	0.38	汨罗	
	汨罗镇健康路	新建	2017-2020	0.85	汨罗	
	汨罗镇红旗路	新建	2017-2020	8.20	汨罗	
	G107 改线提质工程	新建	2017-2020	96.00	大荆、罗江、归义、古培、新市、神鼎山、弼时	
	弼时镇桃花路	新建	2017-2020	39.75	弼时	
	万家丽路北沿线	新建	2017-2020	104.00	弼时	

红花至屈子祠旅游公路扩建工程	扩建	2017-2020	9.80	屈子祠、罗江、白塘
天井乡丁家河渡改桥接线	改扩建	2017-2020	1.05	罗江
汨罗江屈原大桥	新建	2017-2020	12.45	归义、屈子祠
三（枣岭）屈（原）公路	新建	2017-2020	30.50	汨罗市
沿江大道	新建	2017-2020	11.94	归义
北沿江大道	新建	2017-2020	44.80	罗江
车站大道	新建	2017-2020	7.62	新市
汨罗李家墩至湘阴公路	改扩建	2017-2020	10.77	白水、神鼎山、弼时
G240至湘慧线连接线	改扩建	2017-2020	5.20	白水
金（井）岭（北）公路	改扩建	2017-2020	11.50	汨罗市
京港澳高速至弼时产业园区连接线	新建	2017-2020	2.37	弼时
桃花路	新建	2017-2020	20.18	弼时、神鼎山
岳长城际铁路	新建	2017-2020	120.00	汨罗市
汨益城际铁路	新建	2017-2020	80.00	汨罗市
汨罗李家墩南仑村-铜盆村	新建	2017-2020	3.11	弼时
新塘乡交通线	新建	2017-2020	0.44	桃林寺
黄柏乡镇公路	改扩建	2017-2020	10.26	神鼎山
S317平江瓮江-汨罗川山坪	新建	2017-2020	7.37	汨罗市
国道、省道和县乡道改扩建	改扩建	2017-2020	85.00	汨罗市
汨罗江磊石大桥	新建	2017-2020	2.56	白塘
京广铁路货运站	新建	2017-2020	36.26	古培
乡镇客运站、货运站	改扩建	2017-2020	24.00	汨罗市
湘江汨罗港	新建	2017-2020	15.00	汨罗市
移动网络扩容	改扩建	2017-2020	2.01	汨罗市

	农村公路通畅工程	新建	2017-2020	8.23	汨罗市	
	农村公路提质工程	改扩建	2017-2020	9.42	汨罗市	
	水运渡口建设	新建	2017-2020	2.56	汨罗市	
	汨罗江航道建设工程	新建	2017-2020	5.98	汨罗市	
	汨罗汽车站	新建	2017-2020	4.09	汨罗市	
	汨罗星火汽车站	新建	2017-2020	2.89	新市	
	汨罗市堤防建设	改扩建	2017-2020	8.10	汨罗市	
	城市防洪	改扩建	2017-2020	5.33	归义	
	防洪排涝工程	改扩建	2017-2020	10.40	汨罗市	
	蓄水工程建设	改扩建	2017-2020	12.00	汨罗市	
	排灌渠系统建配套工程	改扩建	2017-2020	8.00	汨罗市	
	农村安全饮水提升巩固工程	改扩建	2017-2020	12.50	汨罗市	
3、水利	汨罗江及河道综合整治工程（汨水、罗江）	改扩建	2017-2020	3.80	汨罗市	
	山塘河坝加固工程	改扩建	2017-2020	3.60	汨罗市	
	汨罗水库加固工程	改扩建	2017-2020	2.60	汨罗市	
	铁山灌区汨罗分灌区配套工程	新建	2017-2020	3.00	汨罗市	
	向兰灌区配套工程	新建	2017-2020	4.00	汨罗市	
	河湖连通	改扩建	2017-2020	2.80	汨罗市	
	大中型灌排泵站更新改造	改扩建	2017-2020	3.50	汨罗市	
	新建小型水库	新建	2017-2020	4.80	汨罗市	
	病险水库（闸）除险加固	改扩建	2017-2020	2.60	汨罗市	
4、电力	35KV、110KV、220KV、500KV 变电站	新建	2017-2020	8.66	汨罗市	
5、环保	污水处理厂	新建	2017-2020	4.66	汨罗市	

	垃圾填埋场	续建	2017-2020	4.07	新市	
	友谊河整治	续建	2017-2020	4.00	归义	
	尾水排污工程	新建	2017-2020	2.00	归义	
6、产业	长沙经济开发区汨罗产业园	续建	2017-2020	600.00	弼时	
	汨罗循环经济产业园	续建	2017-2020	850.00	新市	
	物流配送中心	扩建	2017-2020	6.00	汨罗市	
	证券信息及会展中心	新建	2017-2020	1.80	汨罗市	
	汨罗市农机综合大市场	新建	2017-2020	5.00	汨罗市	
	汨罗市集贸市场扩建工程	改扩建	2017-2020	1.88	汨罗市	
	汨罗市食杂果品交易中心	新建	2017-2020	1.70	汨罗市	
	汨罗市油茶加工基地	新建	2017-2020	20.00	新市	
	汨罗市家私制造基地	新建	2017-2020	20.00	桃林寺、大荆	
	汨罗市金银花种植加工基地	新建	2017-2020	15.00	桃林寺	
	汨罗市药材种植加工基地	新建	2017-2020	12.00	桃林寺	
	众发物流园	新建	2017-2020	10.00	新市	
7、旅游	屈子文化园及屈子祠旅游开发	扩建	2017-2020	68.10	屈子祠	
	八景旅游度假区	扩建	2017-2020	39.89	三江	
	红花生态旅游园	新建	2017-2020	5.30	罗江	
	龙舟文化产业园	新建	2017-2020	3.74	汨罗市	
	玉池山风景名胜区	扩建	2017-2020	12.30	弼时	
	神鼎山旅游开发	新建	2017-2020	4.12	神鼎山	
	西湖公园及配套设施	新建	2017-2020	15.00	汨罗、归义	
	汨罗江湿地公园及沿江风光带	新建	2017-2020	6.00	汨罗市	
	乡村特色休闲旅游	新建	2017-2020	8.00	汨罗市	

8、其他	长株潭“两型”社会滨湖示范区	新建	2017-2020	300.00	归义、新市、汨罗、古培	
	汨罗市廉租房建设	新建	2017-2020	20.00	汨罗市	
	汨罗市人民医院	扩建	2017-2020	3.33	汨罗市	
	市职业中专、二中扩建	扩建	2017-2020	5.93	汨罗市	
	汨罗市城区中心联校	新建	2017-2020	3.80	汨罗市	
	汨罗市职业技术学院	扩建	2017-2020	30.00	川山坪	
	汨罗市司法行政业务用房	新建	2017-2020	3.00	汨罗市	
	汨罗市刑侦综合技术用房	新建	2017-2020	2.50	汨罗市	
	汨罗市综合档案馆	新建	2017-2020	2.50	汨罗市	
	汨罗市屈原博物馆	新建	2017-2020	3.00	屈子祠	
	易地扶贫搬迁	新建	2017-2020	8.50	汨罗市	
	汨罗民办学校	新建	2017-2020	7.03	归义	
	城西公共文化中心、群众文化中心	新建	2017-2020	5.22	汨罗	
	村级平台建设项目	新建	2017-2020	121.69	汨罗	
	村级医疗卫生服务所	新建	2017-2020	119.35	汨罗	
	汨罗市龙舟竞渡中心	新建	2017-2020	2.35	汨罗	
乡镇自来水厂	新建	2017-2020	12.39	汨罗		
合计	-	-	-	<b>3792.54</b>	-	

附表7 汨罗市各乡（镇）规划控制指标表

单位：公顷

乡镇名称	2020年耕地保有量	2020年基本农田保护目标	建设用地总目标	城乡建设用地	城镇工矿用地	新增建设用地规模	建设占用农用地规模	建设占用耕地规模	土地整治补充耕地规模
汨罗镇	1495.10	1376.27	927.62	695.91	257.87	313.44	313.07	307.34	69.21
归义镇	360.45	330.01	1871.50	1737.00	1545.83	765.28	723.43	133.29	0.00
新市镇	1134.25	961.42	1817.05	1612.49	1265.39	750.21	703.91	125.13	24.55
古培镇	2295.82	1931.27	1056.05	739.27	80.80	127.26	122.39	87.98	76.69
罗江镇	4819.08	4285.46	1528.46	1130.72	71.13	334.12	331.89	102.49	170.82
白水镇	2002.60	1850.59	897.67	749.99	140.16	148.08	150.75	63.97	44.50
川山坪镇	2873.64	2558.74	1401.32	1185.82	218.16	392.63	382.00	177.86	109.26
弼时镇	2616.58	2312.04	1972.08	1682.80	569.04	365.99	353.30	153.60	105.95
神鼎山镇	3280.12	2870.87	1168.42	959.50	65.22	232.41	229.35	129.90	99.66
长乐镇	1917.21	1540.24	635.09	502.50	111.76	124.43	126.11	87.74	86.89
三江镇	1955.24	1557.20	1034.55	520.93	37.44	185.12	172.75	62.11	65.21
大荆镇	2600.86	2251.28	713.50	542.04	56.68	82.98	64.58	83.21	357.81
桃林寺镇	4334.80	3883.47	1792.47	1303.34	92.47	317.09	317.13	127.59	237.07
白塘镇	2419.14	2006.12	1136.42	505.35	21.21	90.35	101.96	49.69	120.23
屈子祠镇	2935.11	2535.02	1153.97	810.21	94.91	369.18	373.18	151.60	291.77
合计	<b>37040.00</b>	<b>32250.00</b>	<b>19106.17</b>	<b>14677.87</b>	<b>4628.07</b>	<b>4598.57</b>	<b>4465.77</b>	<b>1843.50</b>	<b>1859.62</b>