

常德市国土空间总体规划（2021-2035 年）
动态维护方案
（公示稿）

常德市人民政府

2026 年 5 月

目 录

前 言	1
一、 规划实施评估	3
（一）阶段性成效	3
（二）存在问题	3
二、动态维护主要内容	6
（一）三条控制线	6
（二）规划分区	8
（三）中心城区用地规划布局	9
（四）城市“四线”	10
（五）其他重要控制线	10
（六）省级及以上产业园区发展边界	11
（七）详细规划编制单元	12
（八）村庄建设边界	12
（九）规划建设用地规模留白	12
（十）重点建设项目清单	13
（十一）其他涉及规划动态维护的情形	13
三、实施保障	14
（一）强化组织领导，压实主体责任	14
（二）确立法定地位，强化规划权威	14
（三）加强实施监管，完善监测机制	15
四、附 图	15

前 言

为深入贯彻党的二十届四中全会精神，全面落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》及《湖南省人民政府关于印发〈湖南省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要〉的通知》工作部署，严格遵循《自然资源部国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号）“在不突破‘三区三线’约束性指标和底线管控要求的前提下，结合定期体检评估，依托‘一张图’对国土空间总体规划进行年度动态维护”的核心要求，持续优化国土空间保护开发格局，强化空间战略引领与自然资源要素精准配置，着力构建优势互补、协同高效的高质量区域经济布局与国土空间开发保护体系，依据《湖南省自然资源厅办公室关于开展国土空间总体规划动态调整完善工作的通知》相关规定，开展本次常德市国土空间总体规划动态维护工作。

本次动态维护工作以对接常德市各级“十五五”发展规划及各类专项规划为首要任务，通过规划落地实施与空间布局优化提升，为全市“十五五”时期高质量发展提供精准高效的国土空间保障。

本次规划动态维护编制范围与《常德市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《常德总规》）编制范围

保持一致，为常德市行政辖区，包括市域、市辖区（武陵区、鼎城区）、中心城区三个层面，中心城区规划范围 306.05 平方千米。

本次动态维护基于常德市国土空间总体规划实施评估结果，在坚守安全底线、不突破核心指标、不改变空间结构格局的前提下，对三条控制线（耕地和永久基本农田保护红线、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”、其他重要控制线、省级以上产业园区发展边界、村庄建设边界、规划建设用地规模留白、重点建设项目清单、其他涉及规划动态维护的情形等十种情形开展年度动态维护。

一、规划实施评估

（一）阶段性成效

《常德总规》实施以来，常德市坚持“一个中心、两个枢纽、三个基地”的战略定位，全面建设现代化区域中心城市，坚持生态优先、绿色发展，严守粮食安全和生态安全底线，颁布《耕地保护十条措施》，实施洞庭湖区域生态修复；推进城镇建设在城镇开发边界内落位，引导创新产业集约高效发展；常益长高铁通车、宜常高铁开工建设、益常高速扩容工程建设完成，实现了区域性的交通畅联；完成老旧小区和棚户区改造，沅江风光带、穿紫河—柳叶湖生态廊道全线贯通，增进民生福祉，提升城镇风貌。规划在优化空间格局、强化资源保护、推进生态保护、提升治理效能等方面发挥了关键性作用。

（二）存在问题

经济发展新形势下，规划要素保障落地存在偏差。当前我国经济进入战略转型关键期，呈现复苏不均衡、产业迭代加速等新特征，常德“十五五”时期正处于锚定“三个高地”、推进“二次创业”关键阶段，聚焦构建“4+3”现代化产业体系、打造“联动成渝地区双城经济圈和长江中游城市群的重要节点城市”核心需求，现有空间规划需加强与省、市“十

五五”发展规划对接，强化要素保障，落实“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，主动协调空间矛盾，确保重点项目布局与国家、地方发展规划一致。

控制线管控存在空间冲突、碎片化问题。三条控制线历史遗留问题与新发展需求存在矛盾冲突，永久基本农田内现存建设用地 1.32 平方千米、林地草地 23.20 平方千米，生态保护红线内仍有城乡建设用地 23.03 平方千米，这些问题“十五五”期间将进一步凸显。在宜常高铁、石门至桃源高速公路等重大项目推进中，新增建设用地需求与刚性控制线管控仍有矛盾。同时，耕地和永久基本农田存在劣质地块，不利于现代化农业发展；生态保护红线有“开天窗”图斑，局部制约旅游业发展；城镇开发边界内产业用地不足，部分规划项目停滞、新进项目难以落地。

城市绿线、蓝线、紫线、黄线管控与新发展矛盾突出。绿线限制绿化空间调整，与老旧小区改造、公园提质需优化绿地布局的需求冲突；蓝线对沅江、柳叶湖等水系严格保护，与航道升级、滨水景观建设的生态修复和行洪安全需求矛盾；紫线对 14 处历史建筑刚性保护，但未对接文物保护专项规划，保护力度不足；黄线划定偏粗、未细化用地需求，部分非基础设施用地被纳入，这些均反映出刚性管控与动态发展的不匹配。

产业园区用地布局与新兴产业契合度不足。“十五五”

时期常德重点培育合成生物制造、新材料等新兴产业，原规划园区布局与“4+3”现代化产业体系适配度不够，新兴产业特殊用地需求难以满足，园区扩容和新园区选址预留不足，难以支撑产业集群化发展。同时，全市园区普遍存在批而未供、供而未用、低效厂房等问题，存量用地盘活机制不畅，加剧用地布局矛盾。

农民建房选址需求与规划管控存在矛盾。农民因婚嫁、分户等合理建房需求持续存在，但常德 90%以上耕地为永久基本农田，管控严格导致村民建房“无址可选”，形成“有需求无空间”的困境。此外，村民建房重自身需求、轻整体统筹，市辖区村庄建设用地占比高但宅基地空置率过半、布局分散，浪费土地资源，传统建房观念与现代集约化发展冲突，导致部分建房需求难以落地。

各类空间存在多重矛盾冲突。耕地、林地及其补充空间和河湖划界等存在交叉、管理冲突等问题。西南部桃源、石门等地有大量陡坡耕地，基础条件差、易荒芜；东北部洞庭湖平原优质耕地被杨树、苗圃等低效林地占用；耕林空间及补充空间存在“抢地盘”现象，河湖划界管理范围与耕林、建设空间矛盾突出，难以协调解决。

二、动态维护主要内容

（一）三条控制线

1.耕地和永久基本农田

根据《湖南省市县国土空间总体规划动态维护方案编制指南（试行）》及部、省相关工作要求，结合永久基本农田核实处置成果，对永久基本农田开展正向优化调整。本次调整严格对照七类调整情形，重点将 2025 年度国土变更调查认定的非耕地、15 度以上陡坡地、零星破碎及移民搬迁等难以长期稳定利用的耕地，以及已明确选址的能源、交通、水利等基础设施项目占用地块依法依规调出；同时，重点从市农业农村局高标准农田建设项目、全域土地综合整治项目新增耕地中筛选优质地块进行补划，确保实现“数量不减、质量提升、布局优化、生态改善”的总体目标。

常德市市辖区永久基本农田调出 15264.36 亩，调入 15357.89 亩，调整后永久基本农田面积 110.10 万亩，不低于原总规中永久基本农田保护目标值 109.21 万亩。其中武陵区本次调出永久基本农田 1400.71 亩、调入 1414.46 亩，优化后总面积 6.18 万亩；鼎城区（含西洞庭）调出 13863.65 亩、调入 13943.43 亩。调整后，市辖区永久基本农田达到了“数量不减少、质量生态有提高、布局更优化”正向优化标准。

2.生态保护红线

规划至 2035 年，全市生态保护红线面积不低于 3173.75 平方千米，占全市国土面积不低于 17.46%。其中武陵区生态保护红线面积不低于 15.23 平方千米，鼎城区生态保护红线面积不低于 82.62 平方千米。

3.城镇开发边界

常德市市辖区在严格落实耕地保护优先、确保城镇建设用地规模和扩展倍数不突破的前提下，对武陵区、鼎城区城镇开发边界开展局部优化。本次调整重点保障了高尔夫球场、万金公墓、索县汉代城址文旅融合项目、火箭发动机试车台等重大产业、民生及基础设施项目落地，同时调出距离连片边界较远、近期无开发计划的零星破碎地块及留白用地，实现空间资源精准配置。

常德市市辖区城镇开发边界总规模调整为 223.58 平方千米，较原总规增加 64.41 公顷，总扩展倍数维持在 1.27。其中，武陵区城镇开发边界规模调增至 134.94 平方千米，鼎城区（含西洞庭）调增至 88.64 平方千米。通过调整，市辖区共腾挪出 37.97 公顷留白指标，在严控总量的基础上有效降低了边界破碎度，促进了城镇布局集约集聚，显著提升了城镇功能品质与发展弹性。

（二）规划分区

1.市辖区规划分区

常德市市辖区国土空间划分生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区六大一级规划分区。其中城镇发展区和乡村发展区细化至二级分区。

结合常德现存空间矛盾、资源错配、用地保障不足等问题，衔接三条控制线动态维护方案，乡镇规划分区成果、村庄规划，确定常德市辖区国土空间规划分区。

2.中心城区规划分区

农田保护区。紧密衔接永久基本农田调整成果，实现保护区范围无缝匹配，保障农业空间管控统一性。本次永久基本农田保护区调整为 672.59 公顷。

生态保护区。本轮动态维护不涉及生态保护区的调整。

生态控制区。对接乡镇规划成果精化细化，在生态红线外围形成梯度管控屏障，兼顾保护与有限人为活动。本次调整后面积为 3449.65 公顷。

城镇发展区。严格衔接城镇开发边界调出、调入的调整成果，对城镇发展区范围进行联动调整，为城镇开发建设提供清晰的空间指引。调整后城镇发展区面积 19142.86 公顷，布局更集聚，与城镇发展主方向高度契合，能够有效保障城

镇建设有序推进。

乡村发展区。衔接永久基本农田保护红线年度评估调整成果、乡镇国土空间总体规划、村庄规划成果，保障村庄建设需求，最终划定村庄建设区 1832.67 公顷，乡村发展区 7013.79 公顷。

矿产资源区。中心城区范围内不涉及矿产资源区。

（三）中心城区用地规划布局

本次中心城区用地布局维护紧密衔接“三区三线”正向优化结果，统筹考虑城镇发展实际需求、民生保障建设重点与空间资源集约利用要求，将常德中心城区历次控规调整、“十五五”期间各类项目落地需求及部门提出需新增、更新的项目以及乡镇国土空间总体规划相关成果纳入，聚焦中心城区内用地布局优化，对规划用地图层开展联动优化、系统调整，调整后用地布局更合理、功能配套更完善，更贴合城市民生需求与城镇发展导向，切实提升城镇空间利用效率与功能品质。

本次用地布局调整未突破城镇开发边界管控范围，未占用永久基本农田、生态保护红线等刚性管控区域，完全符合三条控制线正向优化标准与中心城区用地布局优化要求。

（四）城市“四线”

城市绿线方面，在保障城市绿线规模不变的情况下，对文创产业园 CD 地块和“一桥引桥”涉及的绿线边界进行局部优化，调整后城市绿线面积为 11.88 平方千米。

城市蓝线方面，在保障河、湖、库等水系的生态安全，稳定其布局、规模和功能的前提下，对柳叶湖、枉水河的城市蓝线边界进行局部优化，确保水系的完整性和联通性。调整后城市蓝线总面积为 37.60 平方千米。

城市黄线方面，在确保供电、供水、供气、供热、通信、防灾减灾等重大基础设施的布局、规模、功能和服务范围基本稳定的前提下，将德山 220kV 变电站的城市黄线管控范围，调减了 0.74 公顷，实现减量优化，调整后城市黄线总面积为 7.98 平方千米。

城市紫线方面，衔接常德市文物保护国土空间专项规划成果，涉及中心城区的 63 处文物保护单位及其保护范围，与城市功能统筹协调后，增补纳入城市紫线保护范围，划定后城市紫线总面积 32.47 公顷。

（五）其他重要控制线

1.历史文化保护线

本次动态维护工作衔接常德市文物保护国土空间专项规划成果，将市辖区 124 处文物保护单位保护范围与城市功

能匹配后增补纳入历史文化保护线，划定历史文化保护线总面积 188.76 公顷。

2.洪涝风险控制线

基于实地情况，统筹考量城市发展空间与防洪安全风险防控要求，对涉及常德市中心城区沅江、渐河、枉水河、马家吉河、柳叶湖和阳明湖的洪涝风险控制线进行局部微调。调整后洪涝风险控制线面积为 79.01 平方千米。此次调整在严守安全底线的前提下，有效疏解了城市发展建设与防洪排涝空间的部分冲突，实现了安全保障与集约发展的协调统一。

（六）省级及以上产业园区发展边界

常德经济技术开发区在完成调区扩区的基础上，在产业园区发展边界西侧、生物质集中供热项目南侧新增 24.96 公顷用地，以保障生物质集中供热项目及上下游产业链发展空间，调整后产业园区发展边界为 28.61 平方千米。此次调整进一步优化产业空间布局，提升园区产业集聚效应。

常德高新技术产业园区发展边界将两批次调区补划及扩区范围共计 94.7 公顷全部纳入。其中，落实调区补划中联重科西侧等地块 16.89 公顷；落实扩区范围，重点布局桃花源机场临空（低空）经济产业区块 63.12 公顷、水厂西侧配套工业用地 10.02 公顷，并整合破碎边界“天窗” 4.67 公顷。调整后产业园区发展边界扩至 11.27 平方千米，进一步优化

了产业空间布局，有力支撑了国家级高新区临空经济与先进制造产业集群的发展。

（七）详细规划编制单元

本次动态维护工作不调整详细规划编制单元。

（八）村庄建设边界

以经审批通过的乡镇规划及村庄规划为基础，在严控建设用地规模上限的前提下，精准对接乡村产业、公共设施及村民建房需求。将部分乡村产业用地及农村宅基地调出城镇开发边界与永久基本农田并纳入村庄建设区，同时将富民侨食品、河湟镇朱湖奇趣农场及 14 户村民建房等需求统筹纳入，划定常德市市辖区村庄建设边界 225.64 平方千米，其中武陵区 39.22 平方千米、鼎城区 186.42 平方千米。调整后村庄建设边界为乡村振兴提供了坚实的空间保障。

（九）规划建设用地规模留白

城镇建设用地留白：对接武陵区、鼎城区规划布局及城镇开发边界调整，新增规模核减 37.97 公顷作为市辖区规划城镇建设用地留白指标，暂不上图落位，该留白指标将在规划实施后期逐步落地，用于保障重大战略、重大项目及城镇开发边界外特殊选址的独立建设用地需求。

村庄建设用地留白：结合各区现状与需求，武陵区划定

村庄建设边界 39.22 平方千米,预留留白指标 5.99 平方千米,鼎城区划定村庄建设边界 186.42 平方千米,预留留白指标 15.04 平方千米(其中西洞庭管理区划定 581.03 公顷,预留 73.58 公顷),预留指标将灵活用于保障乡村发展与建设需求。

(十) 重点建设项目清单

全面对接“十五五”发展规划重点项目,按照应纳尽纳的原则,开展重点建设项目清单的动态维护,本次共纳入国土空间总体规划重点建设项目安排表的项目 237 个,包括交通、能源、水利、电力、通讯、环保、旅游、民生、产业、其他等十个类别。所有项目均符合常德市国土空间总体规划导向,本次纳入清单后将为项目后续立项、建设提供坚实的国土空间规划保障。

(十一) 其他涉及规划动态维护的情形

本次动态维护落实《湖南省耕地保护和国土绿化空间专项规划(2021—2035 年)(征求意见稿)》有关要求,对接《湖南省耕地保护和国土绿化空间专项规划》,统筹耕地保护、国土绿化和城镇建设需求,明确至 2035 年,常德市耕地保有量不低于 645.12 万亩,永久基本农田保护面积不低于 583.8 万亩,林地保有量 6980.8959 平方千米,森林覆盖率

37.93%。相关规划指标值纳入本次规划动态维护方案中。

三、实施保障

（一）强化组织领导，压实主体责任

加强党对国土空间规划工作的集中统一领导，健全“党委领导、政府负责、部门协同、上下联动”格局，明确各级责任。地方党委、政府作为责任主体，需提高政治站位，将规划动态维护纳入议事日程，统筹解决重大问题。自然资源主管部门履行具体职责，牵头建立协同机制，联合各职能部门及保护单位，衔接空间需求、听取意见，确保规划贴合实际。成果获批后，及时纳入国土空间规划“一张图”管理并启用。

（二）确立法定地位，强化规划权威

确立国土空间总体规划及动态维护成果的法定地位，坚守刚性底线，维护其权威性。工作全过程落实全域管控要求，将乡镇规划核心内容纳入区（县、市）级规划，实行“上借下力、下延上效”管理，保障规划统一。调整后的成果作为法定上位依据，严禁擅自违反。各部门编制专项规划时，需精准衔接规划，遵循管控要求，规避空间矛盾，落实法定效力。

（三）加强实施监管，完善监测机制

以“一张图”实施监督信息系统为核心，构建“监测—预警—整改”闭环监管体系，加强全过程监管。重点对永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等开展动态监测预警，跟踪监测重点问题，结合专项督察、“双随机、一公开”建立闭环整改机制。更新后的总规数据库纳入“一张图”，作为考核评估依据，强化责任约束。

四、附 图

1. 永久基本农田维护后图
2. 城镇开发边界维护后图
3. 中心城区国土空间规划分区图（维护后）
4. 中心城区土地使用规划图（维护后）
5. 中心城区重要控制线维护后图-城市绿线
6. 中心城区重要控制线维护后图-城市蓝线
7. 中心城区重要控制线维护后图-城市黄线
8. 中心城区重要控制线维护后图-城市紫线