祁阳市国土空间总体规划

（2021-2035年）

【公示版】

祁阳市人民政府

二〇二三年三月

前　言

为贯彻党中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的战略部署，落实湖南省国土空间总体规划和永州市国土空间总体规划。将进一步优化祁阳市国土空间开发保护格局、合理配置和提升资源利用效率、规范开发秩序，提升空间治理能力，特编制祁阳市国土空间总体规划。

《祁阳市国土空间总体规划（2021-2035年）》是全市为实现第二个百年奋斗目标制定的空间发展蓝图和战略部署。是为了城市落实新发展理念、实施高效能空间治理，促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，为编制下位乡镇国土空间规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制提供基本依据。

市域概况

祁阳市位于湖南省西南部，湘江中上游，永州市东北部。西接永州市零陵区和冷水滩区，东抵常宁市，南临新田县、宁远县、双牌县和桂阳县，北连祁东县。因地处祁山之南而得名，因有浯溪而闻名，是老一辈无产阶级革命家陶铸的故乡。

市域面积：2032.68平方公里

城镇化率：53.15%

人口规模：83.38万人

地区生产总值：346.35亿元

粮食种植面积：83.818千公顷

全年实现全部工业增加值：77.45亿元

（以上均为2020年统计数据）

目　录

01 总则

02 空间发展战略目标

03 国土空间格局优化

04 历史文化传承保护

05 全域支撑设施布局

06 国土综合整治与生态修复

07 中心城区布局优化

08 规划实施保障

01

PART one

前 言

指导思想

规划原则

规划范围和期限

1.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神和习近平总书记对湖南重要讲话重要指示批示精神，深入落实党中央、国务院决策部署，坚定不移贯彻新发展理念，立足“一带一部”区域定位，全面落实湖南“三高四新”战略定位和永州“三区两城”战略定位，紧紧抓住撤县设市重大历史机遇，统筹发展和安全，整体谋划国土空间保护、开发、利用和修复，加快建设实力强劲、开明包容、城乡共荣、美丽宜居、幸福安康的现代化新祁阳。

1.2 规划原则

生态优先、绿色发展

以人为本、提升品质

底线管控、约束引导

因地制宜、实事求是

多方参与、突显政策

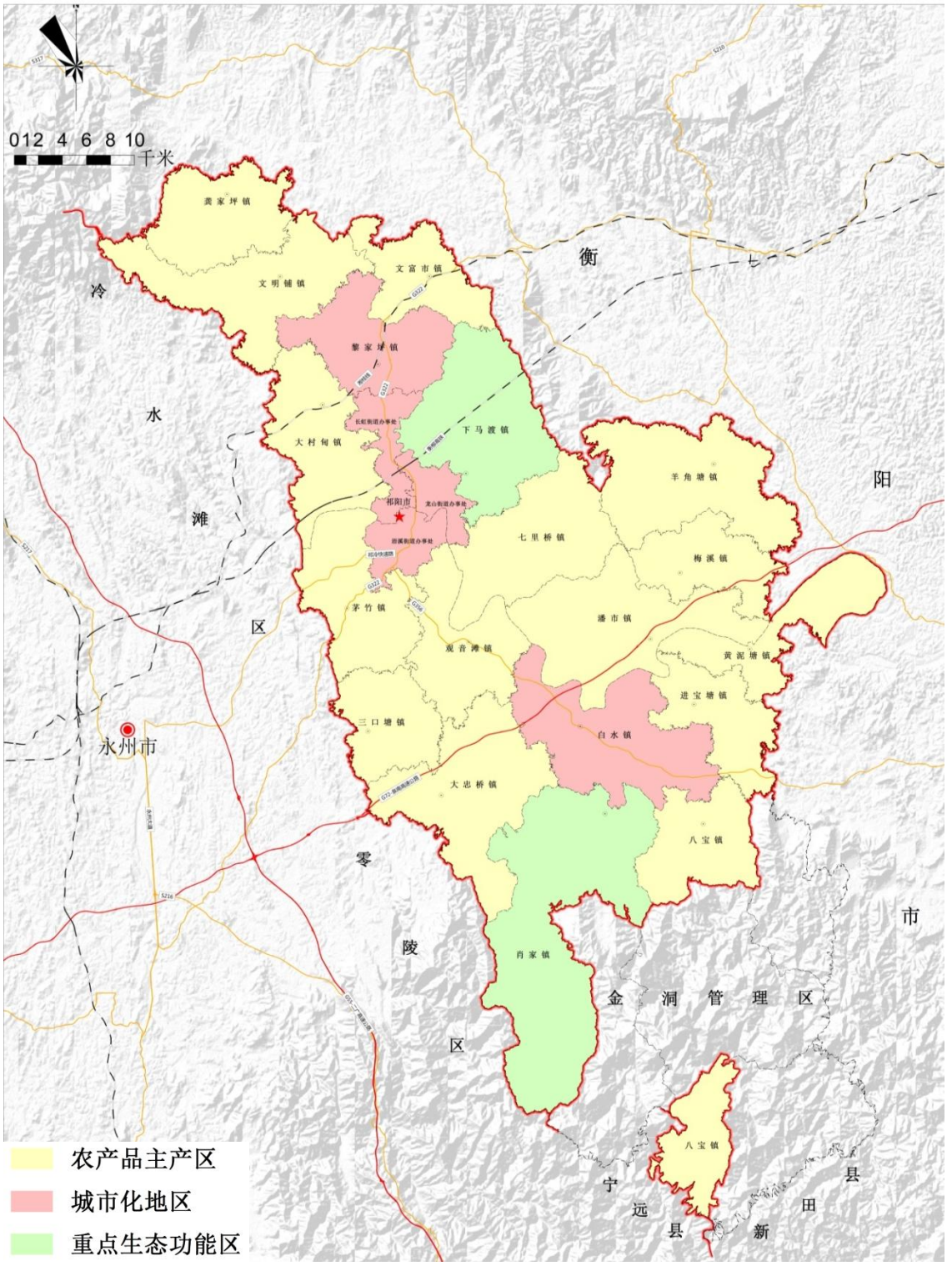
1.3 规划期限与范围

规划期限

本轮本规划期限为 2021-2035 年，基期年为2020年，近期到 2025 年，远期到2035年，远景展望至 2050 年。

规划范围

规划范围为祁阳市行政区辖内（不包括金洞管理区）所有国土范围，总面积203268.35公顷。



PART two

02

空间发展战略目标

战略目标

城市性质

城市形象

2.1战略目标

至2025年

祁阳市国土空间治理初见成效，国土空间品质显著提升，人民群众生活更加美好。轻纺制鞋、先进装备制造、电子信息和农产品加工等产业规模不断壮大，经济实力显著提升。公共服务和设施保障体系不断完善，基本形成内联外通、便捷高效、安全可靠的现代综合交通运输体系，公共服务产品供给品质得到显著提升，市政公用设施保障和灾害防治工作进一步加强，能源格局逐步优化。城乡人居环境品质显著提升，生态保护工作取得明显成效，中心城区空间品质和城市风貌显著提升。

至2035年

国土空间治理体系和治理能力基本实现现代化，各类空间持续高质量发展，城乡区域发展差距显著缩小，富裕目标迈出坚实步伐；以先进制造业为龙头的现代产业蓬勃发展，品牌化、集群化、外向化发展成效显著。祁阳成为人与自然和谐发展、各项社会事业全面进步、城市功能完备、辐射能力较强、示范作用明显、生态和文化特色突出的生态园林城市、先进产业基地和活力滨江宜居城市。

至2050年

祁阳市国土空间治理体系全面成熟，区域互联、三生互动、城乡互通、山水林田湖草有机融合的国土空间“生命共同体”格局全面形成，国土空间发展进入自然良性循环，基本实现共同富裕，全面建成经济繁荣、社会和谐、生态宜居的符合人民美好生活愿景的美丽家园。

2.2 城市性质

- 湘南地区重要的先进制造业基地和现代农业示范区；
- 永州东部的区域副中心；
- 以浯溪文化和滨江景观为特色的活力宜居城市

2.3 城市形象

城乡特色风貌体系

规划构建“郊野单元-特色小镇-特色村庄-一般村庄”的四级城乡特色风貌体系。

郊野单元

东西向依托湘江，南北向依托祁水和白水，将全域分为两个大郊野单元，即北部农业型郊野单元、南部生态文旅型郊野单元。

特色小镇

重点发展两特色小镇，即白水镇和黎家坪镇。

特色村庄

选择文化、产业、旅游、生态等资源要素突出的村庄为特色村庄，并对村庄风貌进行分类，形成山林田园生态型、历史文化型和产业兴旺型。

一般村庄

以提升人居环境为导向，对一般村庄进行风貌管控，根据村庄发展条件形成集聚提升类、城郊融合类、农业发展类和生态保护类。

PART three

03

国土空间格局优化

国土空间总体格局

落实三条控制线

农业空间与乡村振兴

生态空间和生态保护

城乡融合发展格局

3.1 总体格局

构建生态保护、农业生产、城乡发展相互协调的总体开发保护总格局

农业生产

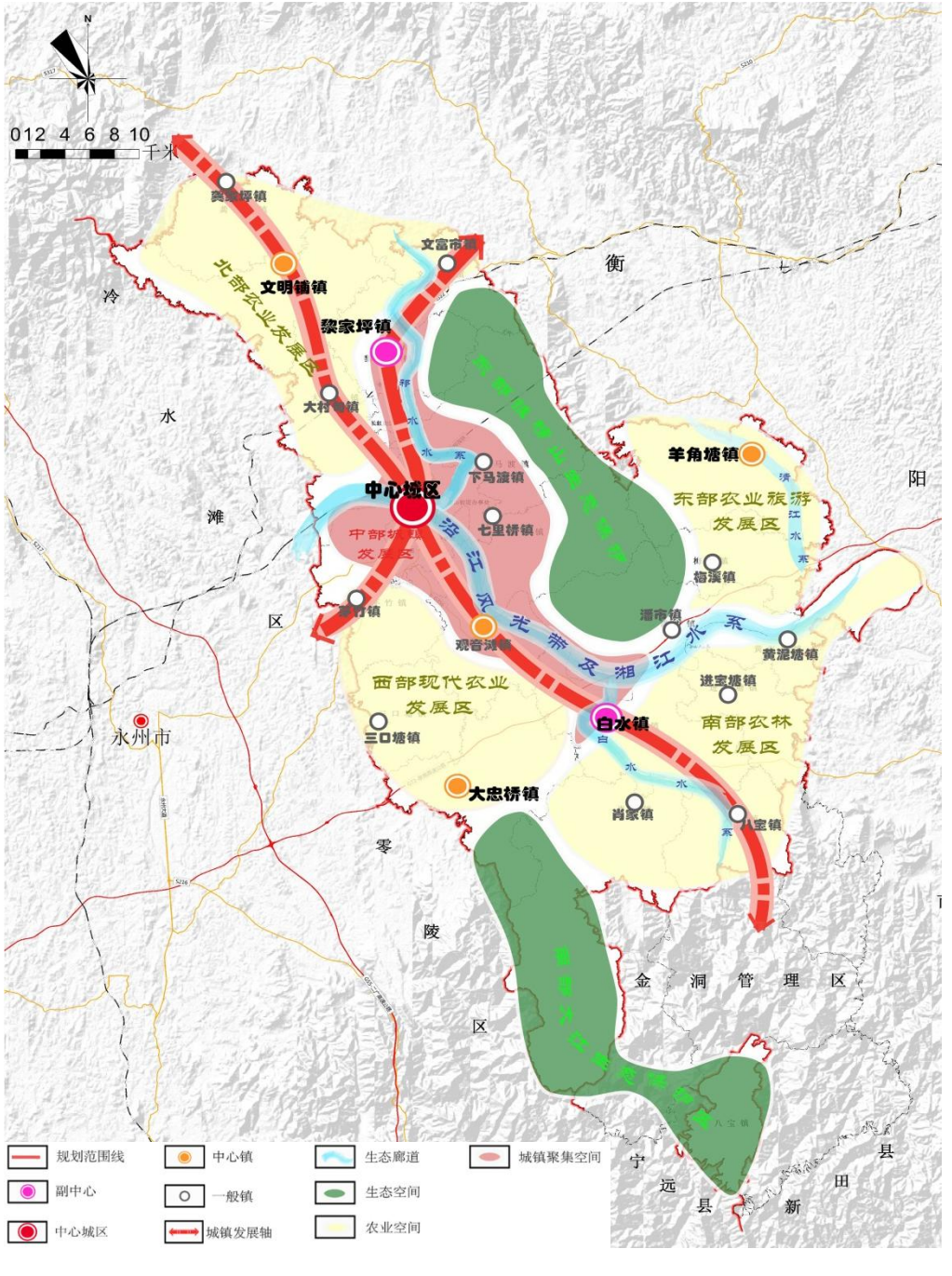
优先保护耕地，构建“一园三带四区”的农业生产格局，布局祁阳现代农业园，结合绿色和智慧农业发展要求，引导农业发展向优势区聚集。

生态保护

遵循生态保护连续性原则，注重城镇空间、农业空间中的河湖水系、绿地系统、森林、耕地等生态要素的衔接连通，构建“两屏四水六廊道”生态空间网络。

城乡发展

立足城乡融合发展，突出以城带乡、以工促农，构建“一核两轴，一带四区”城乡发展格局。完善城乡基础设施和公共服务设施网络体系，改善通达性和设施完备度，构建不同层次和类型、功能复合的城乡生活圈。



3.2 落实三条控制线

严格保护永久基本农田

永久基本农田总面积：41749.50公顷（62.62万亩）。

永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途，不得闲置、荒芜，坚决防止永久基本农田“非农化”。建立和完善永久基本农田保护负面清单；建立健全永久基本农田保护机制。

优化生态保护红线布局

生态保护红线总面积：41892.36公顷（62.83万亩）。

坚持生态保护优先，结合生态功能重要区域及生态功能敏感脆弱区域分布，整合优化自然保护地，划定生态保护红线，巩固生态安全格局。

合理确定城镇开发边界

城镇开发边界总面积：5409.82公顷（8.12万亩）。

遵循严控增量、盘活存量、优化结构、提升质量的要求，科学划定城镇开发边界，促进城镇空间结构和功能布局优化，引导城镇集约节约高质量发展。

3.3 农业空间与乡村振兴

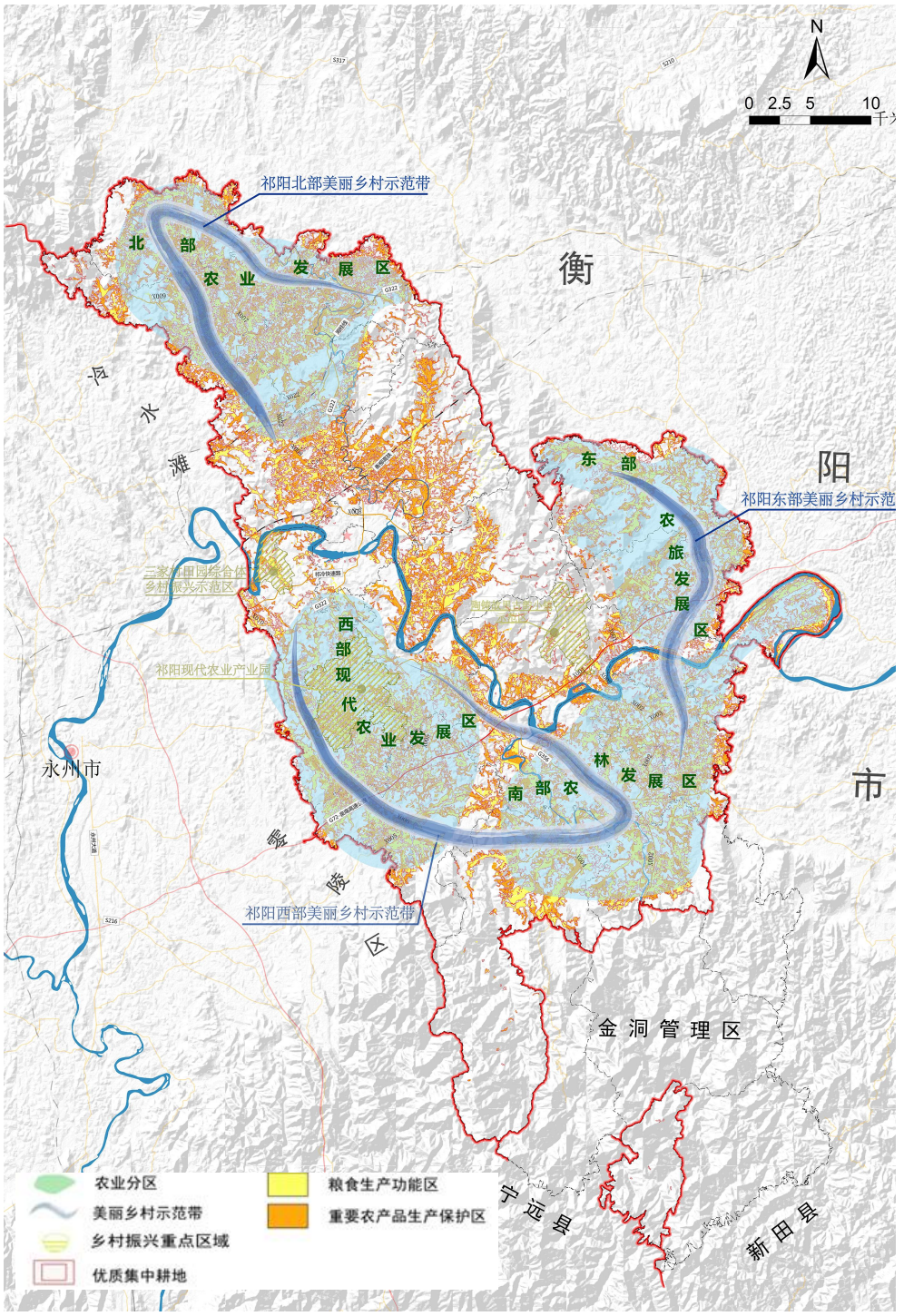
构建“一园三带四区”的农业生产格局

- **一园**：布局以三口塘镇、大忠桥镇和观音滩镇为中心的祁阳现代农业园。
- **三带**：沿大村甸镇、龚家坪镇、文明铺镇和文富镇的北部美丽乡村示范带，沿茅竹镇、三口塘镇、大忠桥镇和肖家镇的西部美丽乡村示范带，沿羊角塘镇、梅溪镇黄泥塘镇进宝塘镇的东部美丽乡村示范带。
- **四区**：构建西部现代农业发展区、北部农业发展区、东部生态农业旅游发展区和南部农林特色农业发展区四大农业产业功能区。

乡村振兴

建立乡村农业农村现代化发展引领区、重点区和攻坚区，推动全域差异化村庄发展。

加快引领区示范建设	到2025年，长虹街道、龙山街道、浯溪街道、潘市镇、白水镇、观音滩镇、茅竹镇、黎家坪镇、文明铺镇作基本实现农业农村现代化
推动重点区稳步发展	到2035年，三口塘镇、大忠桥镇、七里桥镇、大村甸镇、下马渡镇、羊角塘镇、梅溪镇、文富市镇、肖家镇、黄泥塘镇基本实现农业农村现代化
聚焦攻坚区精准发力	到2050年基本实现农业农村现代化。引领区、重点区外的其他乡镇，含进宝塘镇、八宝镇、龚家坪镇。



3.4 生态空间和生态保护

构建“两屏四水六廊道“的生态保护格局

- 两屏：以挂榜山和大江林场为生态保护屏障。
- 四水：以湘江干流、白水、祁水和清江为生态廊道。
- 六廊道：以现状交通G72泉南高速、湘桂铁路和衡柳高铁等交通干线为依托，形成六条交通绿廊，实现区域绿色通风廊道成网。

✓ 自然保护地体系建设

构建“自然保护区+自然公园”的两级自然保护地体系。

✓ 湿地生态系统保护

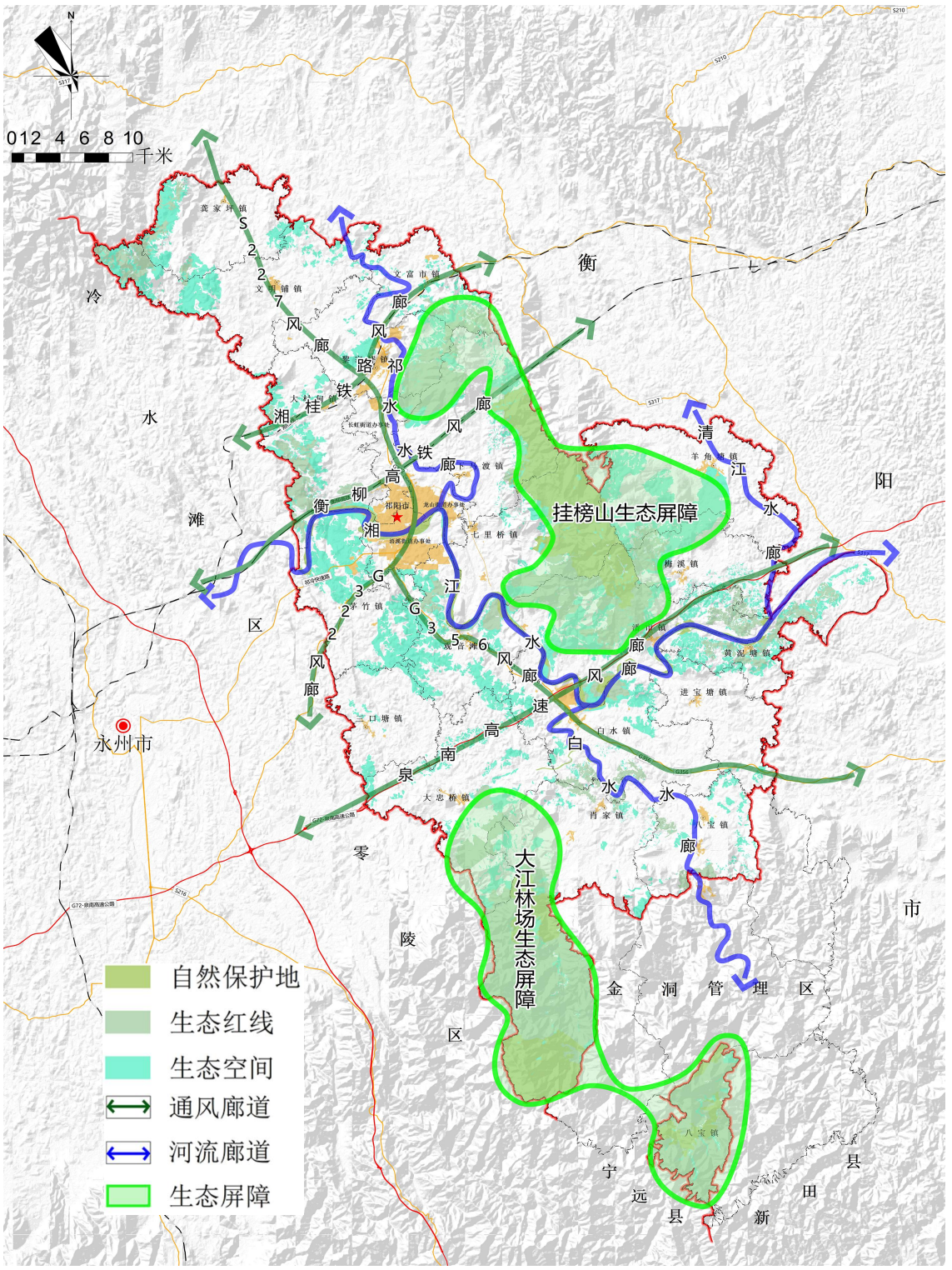
提升湿地生态功能。制定湿地生态状况评定标准，确保全市重要江河湖泊湿地生态服务功能及其生物多样性得到逐步提升，湿地重要野生动植物种群数量不减少。

✓ 森林资源保护与利用

以严守林地和森林、物种等生态红线为根本，全面推进“健康森林、美丽湿地、绿色通道、秀美村庄”建设。以公益林为保护重点，全面推进全市森林资源保护与利用。

✓ 水资源保护与利用

严格保护湘江、祁水、白水、清江等主要河流水体及水质环境，加强河流水系及周边环境综合整治，构建流域相济、多线连通、多层循环、生态健康的水网体系。



3.5 城乡融合发展格局

区域协调发展

区域层面

巩固和拓展大湾区“菜篮子”地位

深挖“祁阳”生态农产品的生产与供给；助力“湘江源”蔬菜区域公用品牌；扶持现代化设施设备建设；打造祁阳“优质湘猪”产业集聚区、优质家禽产业带和优质预制菜基地。

优化营商环境，主动承接大湾区产业转移

在纺织服装、农产加工等劳动密集型产业，及电子信息、高端装备等技术密集型产业领域，积极对接沿海发达地区、长江经济带等区域的产业转移。加强与周边区县的联动发展，实现产业资源共享。

加强与周边城市、地区的交通联系，构建区域产业极核

推进祁阳与永州、衡阳、桂林和长株潭城市群的协调发展。依托衡柳高铁、湘桂铁路、二广高速、许广高速、国省道等大型交通干线，发展特色产业，加强与周边城市的产业协作、经济联动及设施互通，推进区域一体化发展进程，促进区域经济均衡发展。

省、市域层面

立足潇湘城市群，全面促进永州-祁阳一体化发展

加强与二广发展轴的衔接，积极融入永州“半小时交通圈”；同质产业集群化，错位产业特色化；加强重大基础设施的对接。

不断优化自身产业集群，构建湘南地区的创新产业发展极核

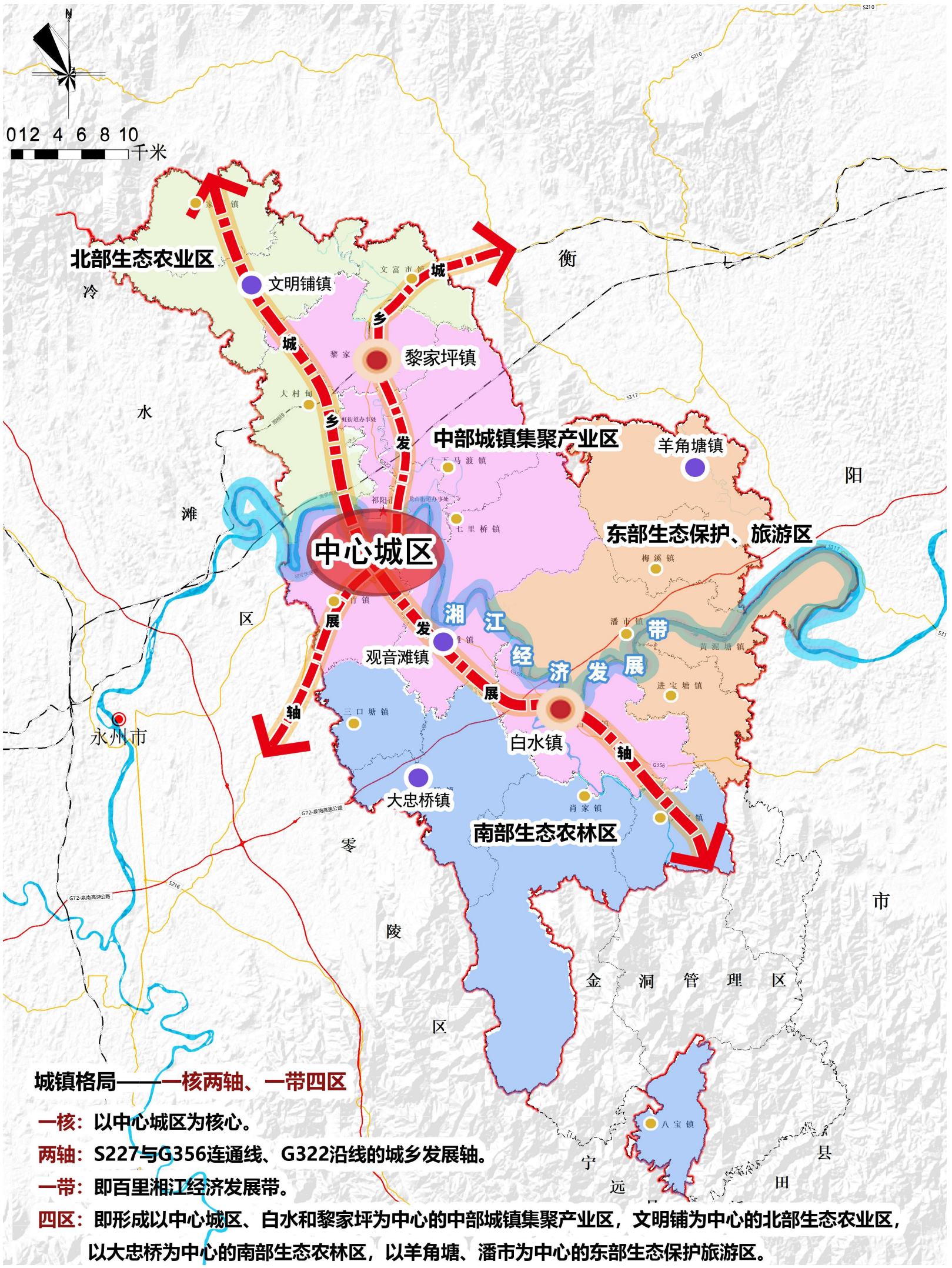
完善产业体系，促进产业转型升级，加快产业集群化发展；创新驱动引领，推进战略性新兴产业发展。不断提升祁阳的影响力，辐射周边，构建区域发展极核。

3.5 城乡融合发展格局

城镇发展格局

构建“一核两轴、一带四区”的城镇发展格局

形成1个中心城区、2个副中心、4个重点镇、13个一般镇



城镇格局——一核两轴、一带四区

一核： 以中心城区为核心。

两轴： S227与G356连通线、G322沿线的城乡发展轴。

一带： 即百里湘江经济发展带。

四区： 即形成以中心城区、白水和黎家坪为中心的中部城镇集聚产业区，文明铺为中心的北部生态农业区，以大忠桥为中心的南部生态农林区，以羊角塘、潘市为中心的东部生态保护旅游区。

04

PART Four

历史文化传承保护

加强历史文化传承保护

促进传统文化活化利用

4.1 加强历史文化传承保护

建立祁阳四级五类的历史文化遗产保护体系

- 四级：国家级、省级、市级、县级。
- 五类：遗产廊道，历史文化名镇、名村、传统村落，历史文化街区、传统风貌区，文物保护单位，非物质文化遗产。

遗产走廊

搭建湘桂走廊-湘江文化遗产走廊祁阳段。

非物质文化遗产

切实保护祁阳市祁剧、祁阳小调等2项国家级非物质文化遗产，祁阳渔鼓、祁阳石雕等6项省市级非物质文化遗产和17项县级非物质文化遗产。

历史文化名镇、名村、传统村落

潘市镇、下马渡镇积极申报省级历史文化名镇。

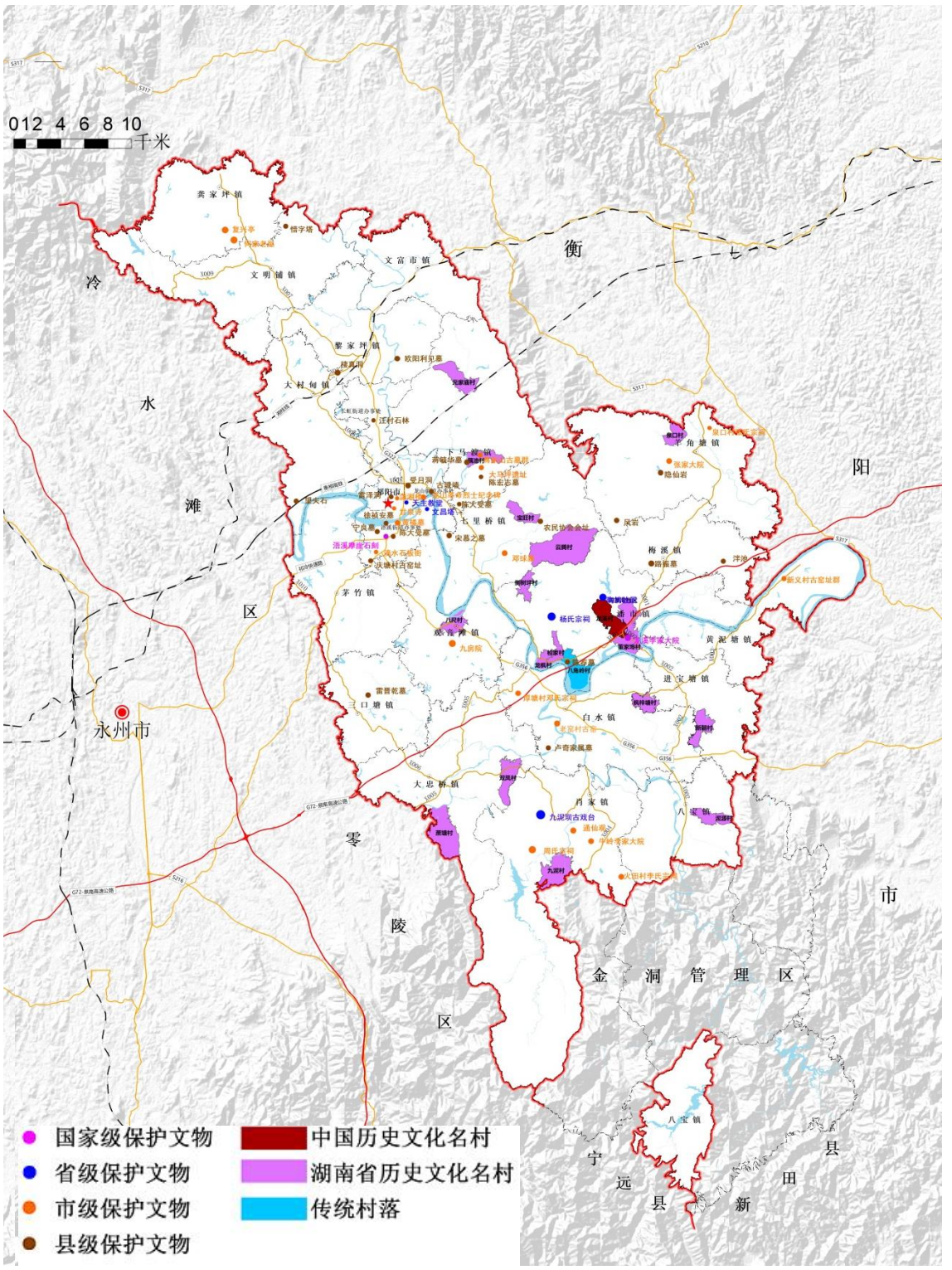
保护龙溪村中国历史文化名村及18个省级名村和14个传统村落。

历史文化街区

下河街和宝塔街，积极申报历史文化街区。

文物保护单位

对2处全国重点文物保护单位、5处省级文物保护单位、20处市级文物保护单位和24处县级文物保护单位进行重点保护。



4.2 促进传统文化活化利用

旅游资源：

浯溪碑林风景名胜区、陶铸故居、李家大院、国家森林公园、林场、溶洞、乡村旅游点、传统古村落、非物质文化遗产……

发展以森林康养、健康养老、红色旅游、乡村旅游、文化体验为主的文化旅游产业。

- 增强静态保护
- 促进本体展示
- 推动文旅融合
- 建立展示体系

强化历史文化旅游业发展,推进湘江文化旅游带建设,分类引导各类历史文化村镇文旅融合发展。

乡村旅游

森林康养

红色旅游

健康养老

文化体验

PART Five

05

全域支撑设施布局

综合交通组织

公共服务设施提升

市政基础设施完善

安全韧性与综合防灾

5.1 综合交通组织

构建内外畅达，集疏高效的节点城市

■ **至2035年，建立全市半小时交通圈，高速、国省干线、快速路覆盖市域范围，现邻近城市一小时通达，两小时通达市域周边城市及主要交通枢纽，范围覆盖长株潭及衡阳。**

✓ 铁路及站场

扩建祁阳站，新建南横高铁，与现有祁阳站共站，提速衡柳高铁。

✓ 公路及站场

新建衡永高速和浯溪北互通。改造G322和G356，新建S227、S339、S575，新建中心城区至G72泉南高速大忠桥互通快速路。新增祁阳白水至唐家岭道县道、G72泉南高速大忠桥互通至金洞连接线。

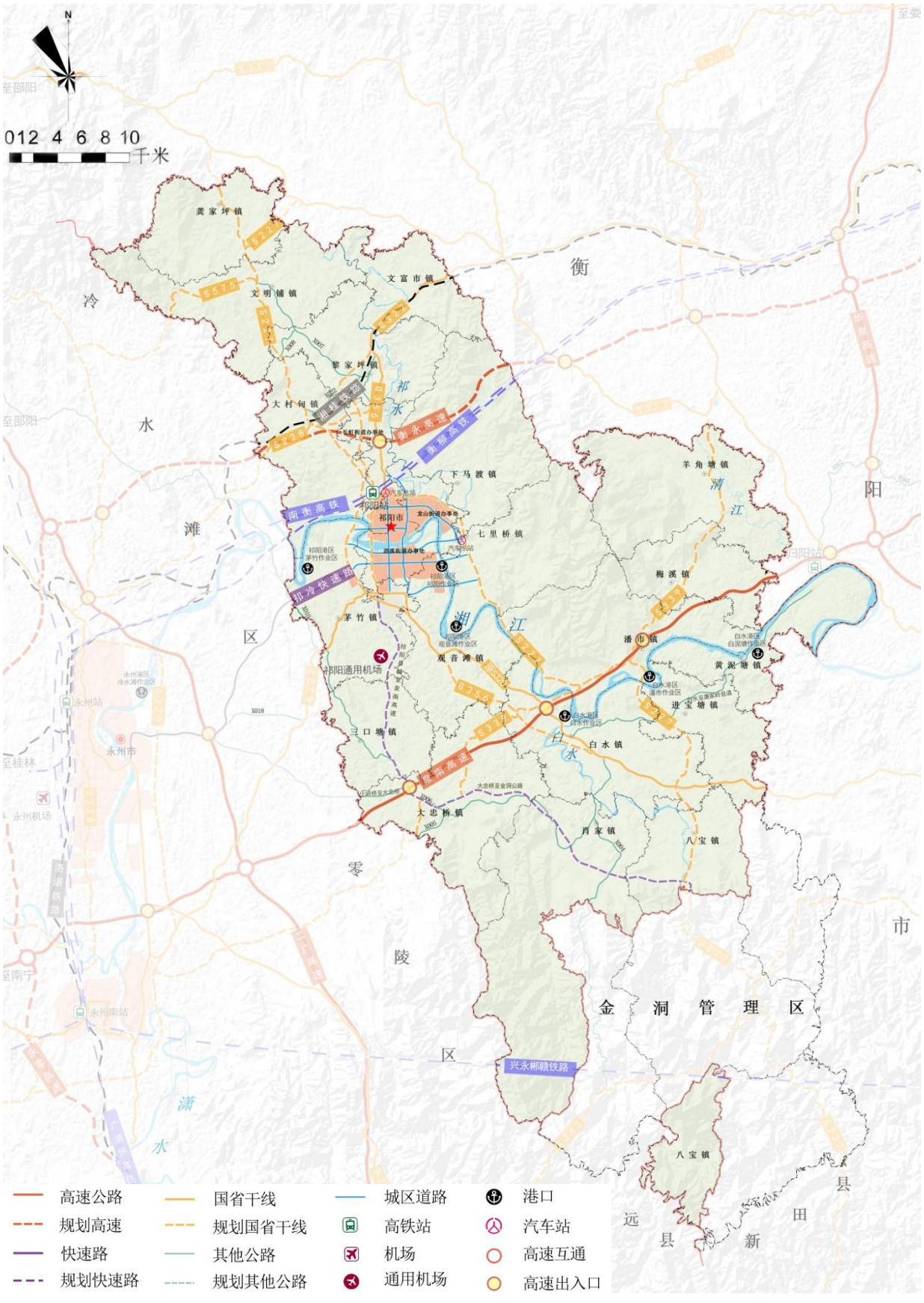
规划新建长虹客运综合服务枢纽，出租车服务中心，位于中心城区北部G356两侧，完善乡镇客运设施。

✓ 机场

积极推进祁阳通用机场建设，位于茅竹镇，占地面积约30公顷。

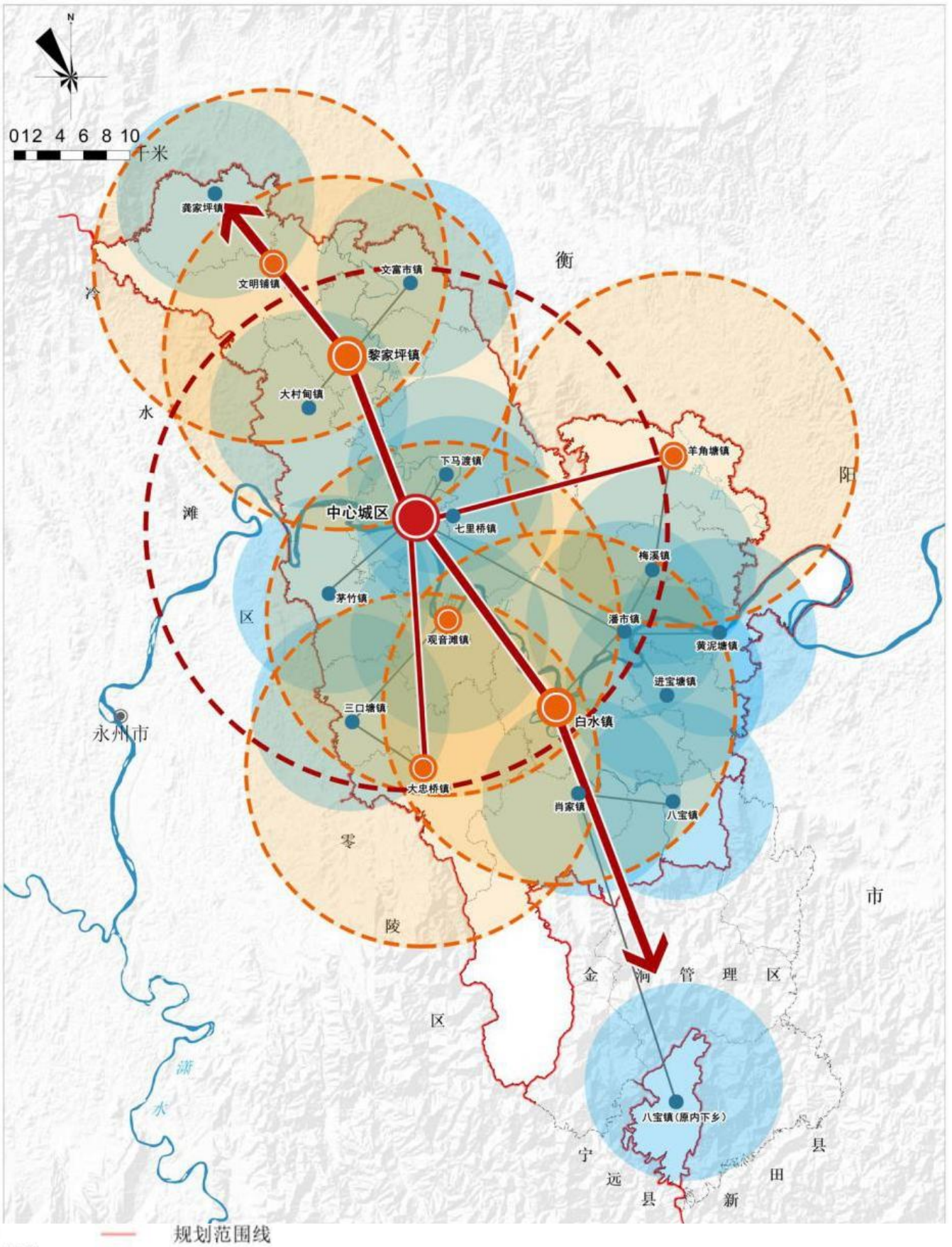
✓ 航道及港口

规划共设置两个港区，六个作业区。



5.2 公共服务设施提升

- 依据城镇体系和镇村体系规划，市域构建**中心城区——重点镇——一般乡镇——中心村**四级城乡公共服务设施配置体系。
- 祁阳市公共服务设施按照分级分类的要求分为**县级**和**社区级公共服务生活圈**两个层次。**县级公共服务设施设置于中心城区，为祁阳市域提供服务。社区级公共服务设施生活圈分为城镇社区级公共服务设施生活圈、乡村社区级公共服务设施生活圈。**



5.3 市政基础设施完善

构建智能高效、安全可靠、适当超前的市政基础设施体系

坚持绿色生态发展理念，把控数字化、智能化、绿色化、融合化发展趋势，按照统筹规划、适度超前、集约建设、资源共享和保障安全的要求，推进市政设施融合发展和资源循环利用，准确加快推进新型基础设施建设。

✓ 建立城乡统筹供水体系

实施最严格的水资源管理制度，严控用水总量。北部片区由大村甸水厂供水，中西部片区由浯溪水厂及新埠头水厂供水，中东北部片区和中东南片由潘市水厂供水。

✓完善全域污水处理和雨水排出系统

城区新建城北和东江两座污水处理厂，乡镇实现污水处理设施全覆盖，建设海绵城市。

✓实现结构坚强、智能高效的电网

加快新能源利用，新建1座220kV变电站和6座110kV变电站，升压1座110kV变电站。

✓完善信息基础设施建设

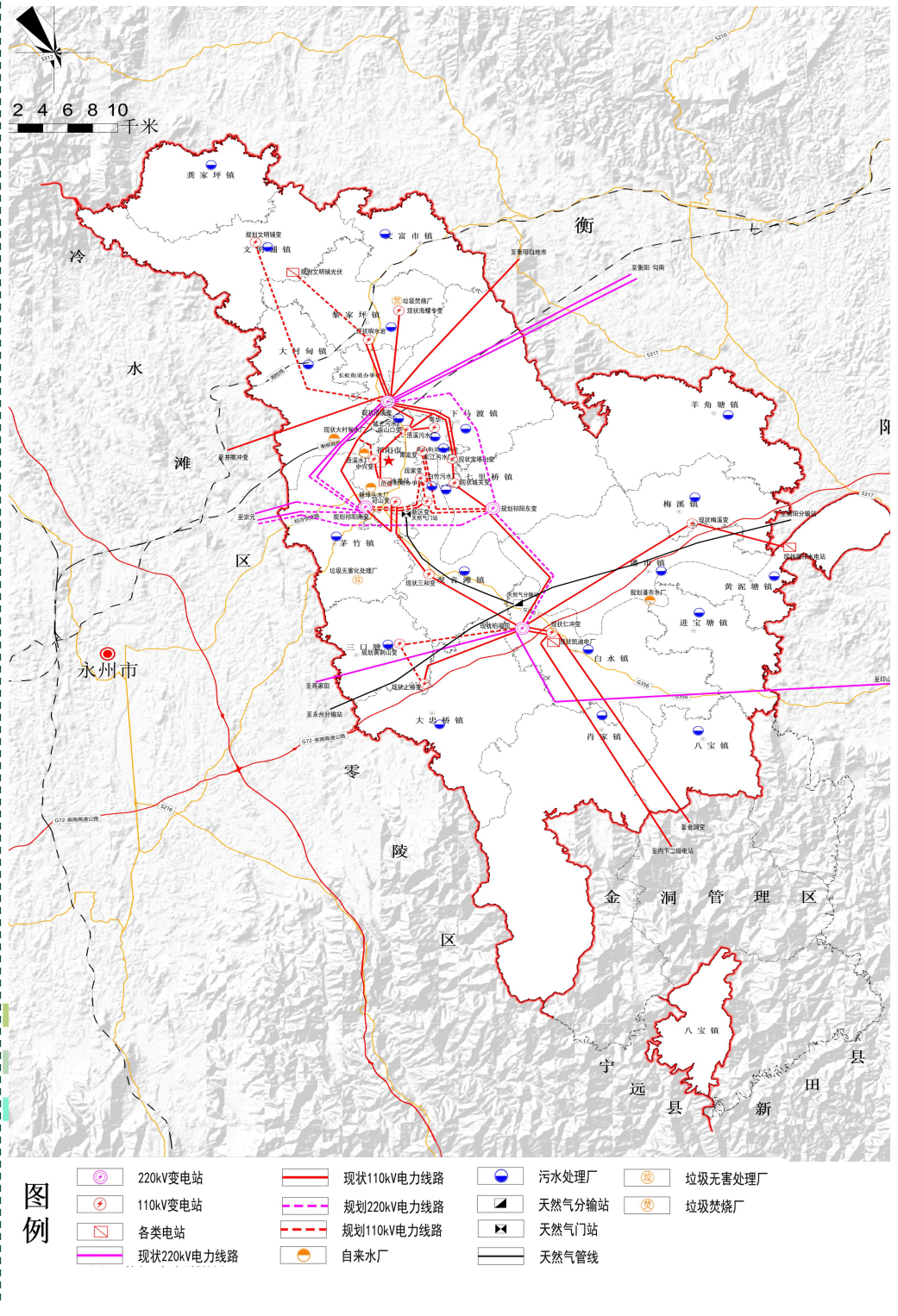
统筹推进新一代移动通信网（包括5G)、互联网和广播电视网建设，进一步完善集约化通信管线在市政道路的覆盖率。

✓构建城乡互联燃气供应保障体系

规划建设分输站至城区现状综合站的天然气高压管道，各乡镇根据实际情况发展管道天然气。

✓建成集约高效垃圾处理体系

健全“村收集、镇转运、市处理”的城乡一体化收运系统，生活垃圾无害化处理率100%，生活垃圾回收利用率40%以上。



5.4 安全韧性与综合防灾

防洪排涝

至2035年，中心城区为100年一遇的防洪标准，中心镇以上乡镇按50年一遇设防，其他乡镇为30年一遇的防洪标准。

全域城乡消防救援

强化林场、森林的消防救援能力，增加防火检测站和建设森林防火带和防火通道建设。

规划至2035年，中心城区布置一级普通消防站6个，市域副中心和重点镇布置二级及以上普通消防站一个，其余乡镇至少布置1个消防站（含微型消防站）。

人防设施

规划至2035年全市应急避难场所人均避难面积不低于1.97m²。全市人均人防隐蔽面积达到1 m²，防空警报实际覆盖率100%。

地质灾害防治

城乡建设前，应进行地质灾害评估，确保建设安全；城镇、人口集中居住区、学校、医院、风景名胜区、文保单位、大中型工矿企业所在地和基础设施作为地质灾害的防护重点。

PART Six

06

国土综合整治与生态修复

修复分区与重点区域

修复重点工程

6.1 修复分区与重点区域

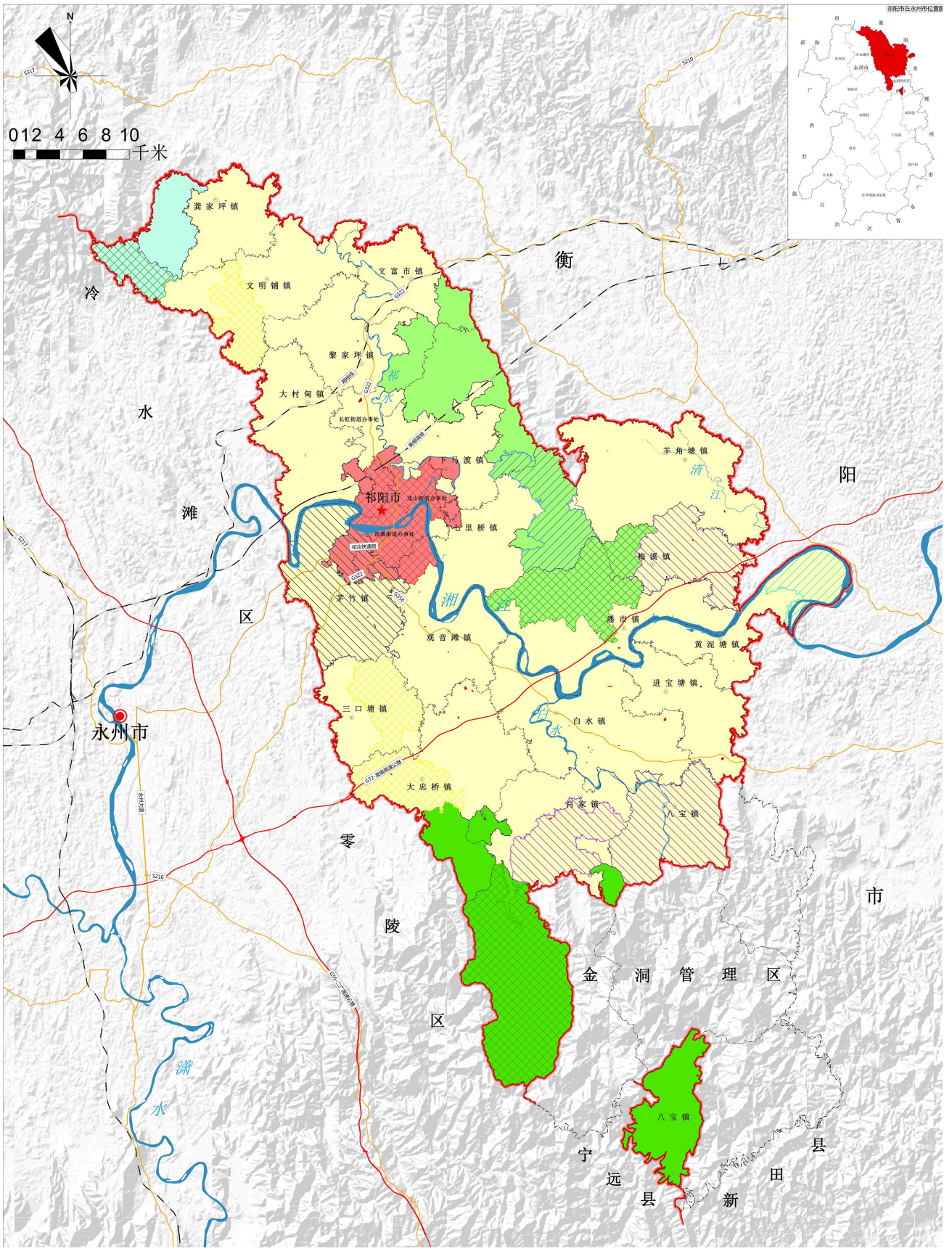
国土综合整治与生态修复分区

将市域国土空间划分为全覆盖、不交叉、不重叠的5 个生态修复分区。

- 东部水源涵养与生物多样性保护生态修复区
- 南部水源涵养与生物多样性保护生态修复区
- 城镇人居环境保护生态修复区
- 中部农田与水生态修复区
- 北部山林生态屏障区

国土综合整治与生态修复重点区域

- 城镇人居环境重点提升区
- 水生态综合治理重点区
- 生物多样性保护重点区
- 森林质量提升重点区
- 水土流失防治重点区
- 耕地质量提升重点区
- 土地综合整治区
- 矿山生态修复重点区



6.2 重点工程

根据生态保护修复总体布局，规划部署8大类生态保护修复重大工程27个重点项目。

水环境与水生态重点修复工程 ⟷ 国土综合整治重点工程

湿地生态保护与提升重点工程 ⟷ 矿山生态修复重点工程

森林怃育修复重点工程 ⟷ 重要生态保护系统修复重点工程

水土保持重点工程 ⟷ 生态保护修复支撑体系建设重点工程

07

PART Seven

中心城区布局优化

规划用地布局

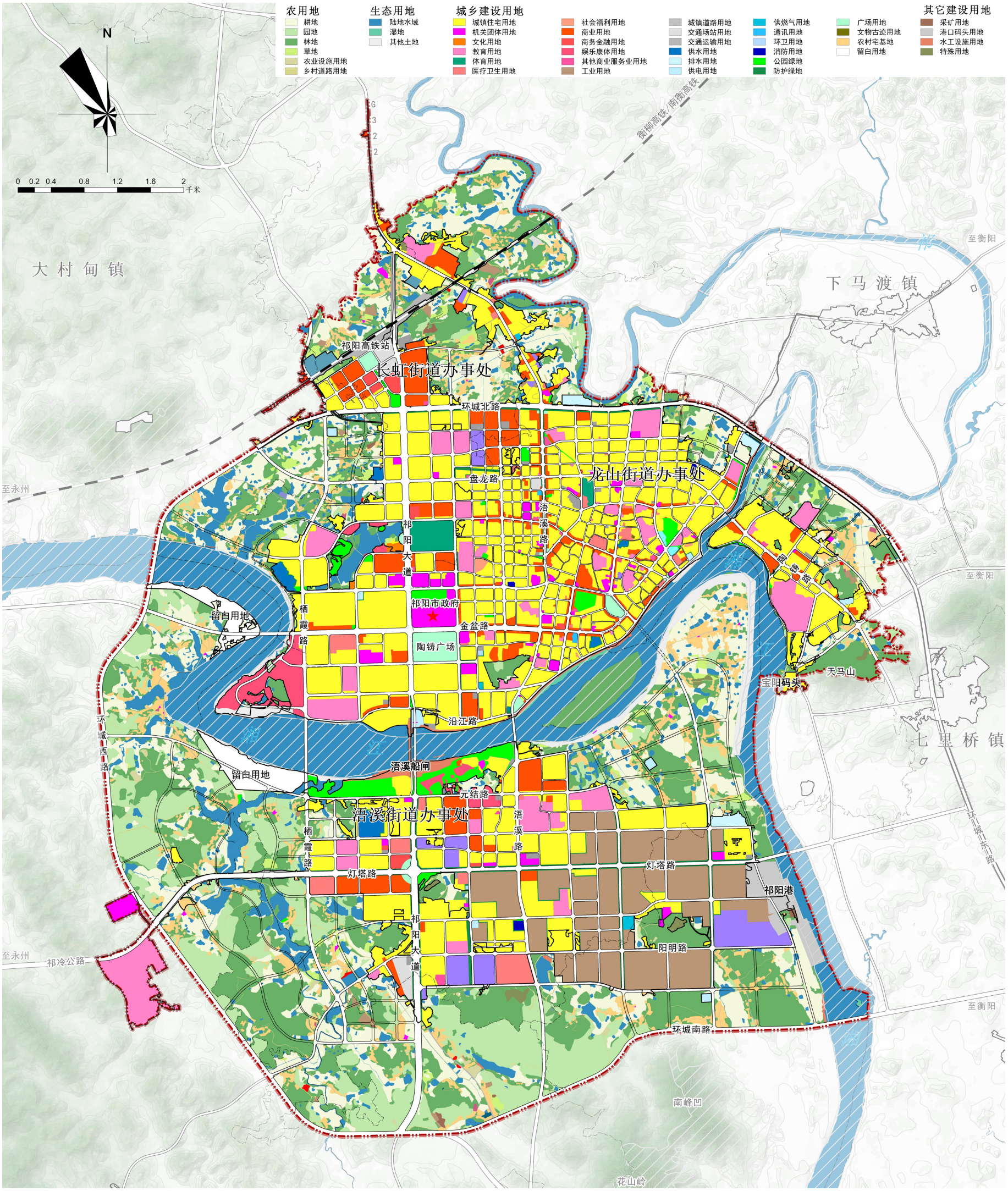
规划空间结构

综合交通组织

中心城区城市设计

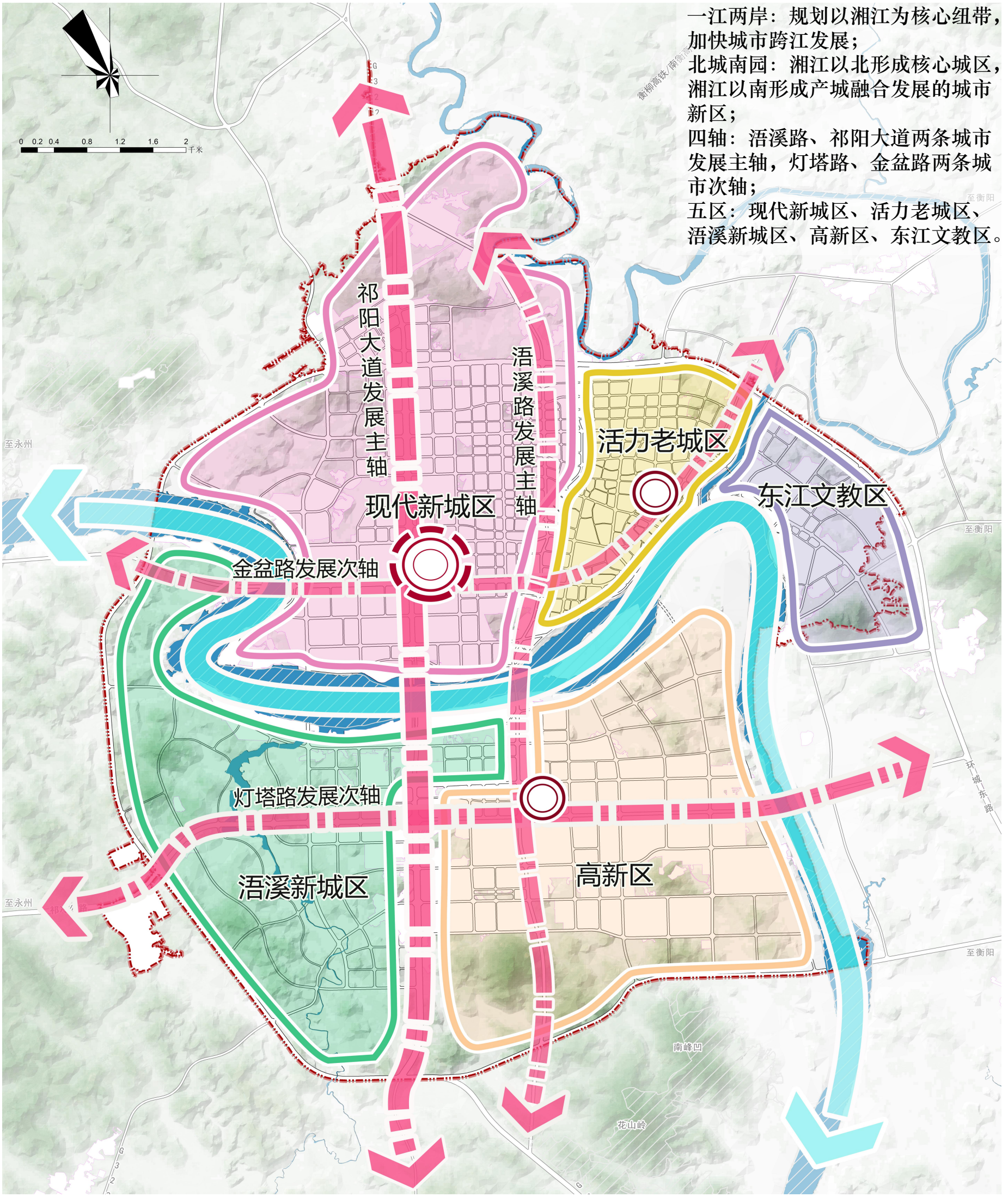
7.1 规划用地布局

节约资源，集约发展，完善城市功能，重点向西向南发展



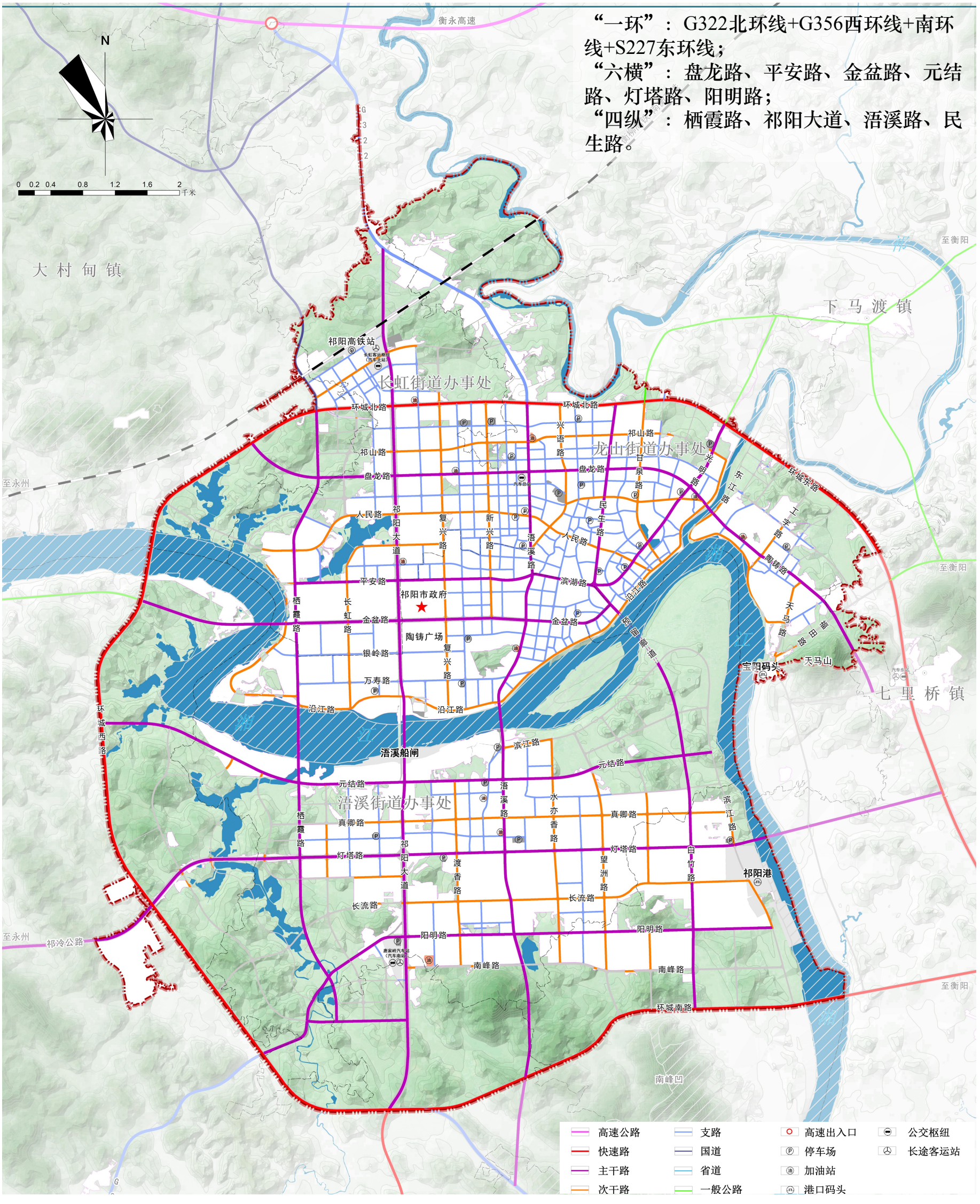
7.2 规划空间结构

构建“一江两岸，北城南园，四轴五区”的城市空间结构



7.3 综合交通组织

形成“四纵六横+一环”的骨架路网结构



7.4 中心城区城市设计

总体结构和风貌分区

规划中心城区形成“一带四轴、五区多点”的城市风貌格局。

一带四轴

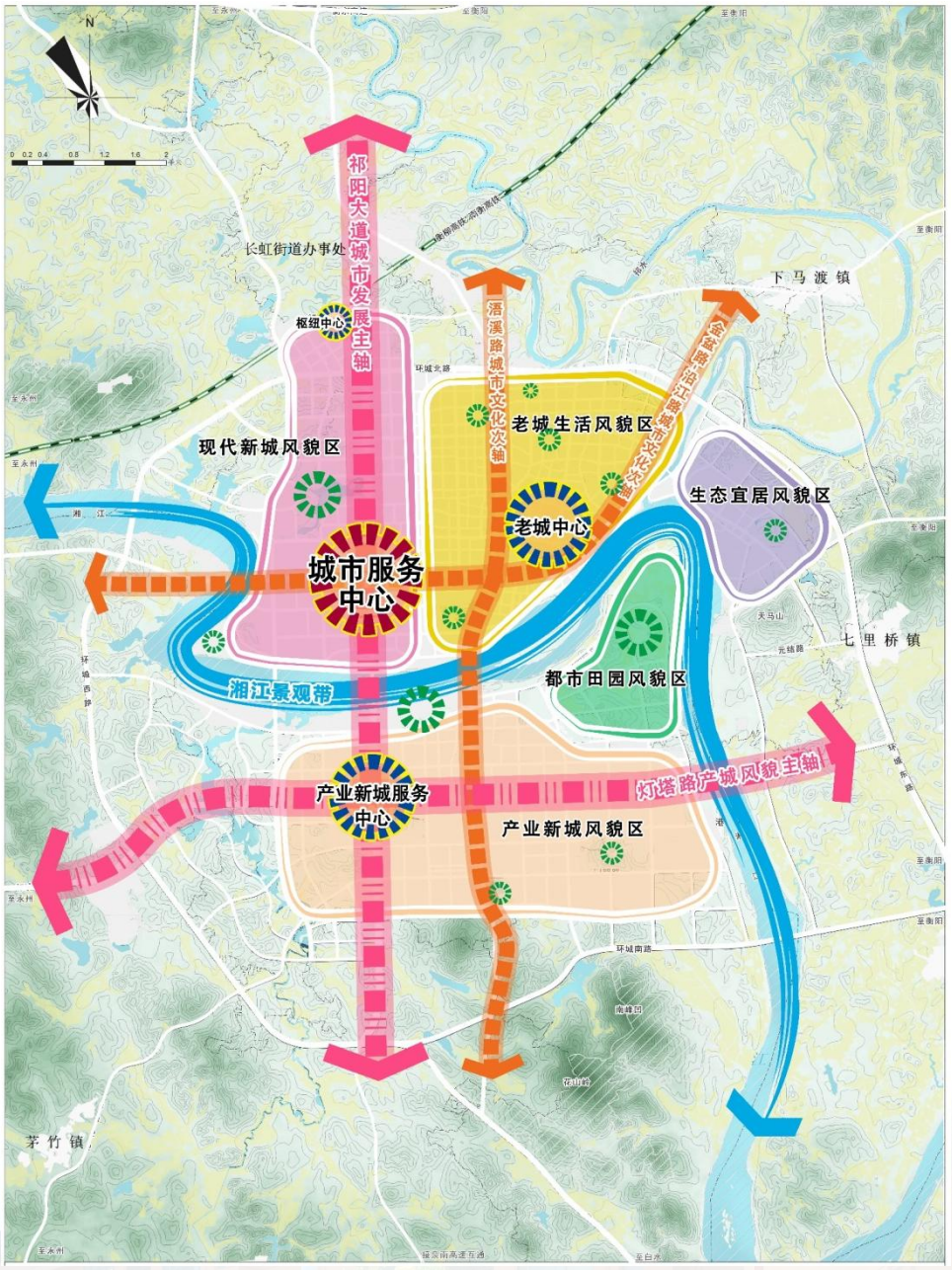
即以湘江为主脉，以祁阳大道、灯塔路为城市景观主轴，以金盆路-沿江路和浯溪路为城市景观次轴。

五区

即规划形成五大风貌分区。
即现代新城风貌区、老城生活风貌区、产业新城风貌区、生态宜居风貌区和都市田园风貌区。

多点

即规划形成两类多个景观节点。
形成以行政中心、商业节点、枢纽节点等服务功能为主的多处城市人文景观节点。
形成以浯溪湿地公园、城市综合公园、城市广场等为主的城市绿化景观节点。



PART Eight

08 规划实施保障

规划实施保障

一、强化组织领导

市委和市人民政府是履行国土空间规划实施主体责任，市自然资源与规划局负责规划的具体实施。在市委和市人民政府领导下，市各有关部门和乡镇人民政府要依法实施规划。建立健全市国土空间规划委员会制度，发挥市国土空间规划委员会组织协调和咨询审查作用，完善规划实施统筹决策机制。

二、完善规划实施法规政策

结合地方特色，制定祁阳市国土空间总体规划编制、实施、监督、评估和动态调整的全过程配套法规、条例及实施细则，确保国土空间总体规划管理全面纳入法制轨道，保障规划目标、底线保障、空间管控的有序实施。

三、强化规划传导

以市国土空间总体规划的指导和控制下，编制各镇空间规划、各部门的专项规划和详细规划，确保全域村镇空间发展的有机协调，将县级国土空间总体规划提出的目标、方针、重点和各项控制指标落实到乡镇、部门和行业。

四、加强规划实施监督

定期开展城市体检评估与监督，践行全域全要素全生命周期管理。落实“一年一体检，五年一评估”，建立“城市体检”评估机制，健全规划实时监测，定期评估，动态维护机制，助力形成“规划—实施—监督”全流程。

五、搭建“一张图”系统

国土空间规划“一张图”实施监督信息系统是为健立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制提供信息化支撑。平台和系统建设和运行维护须符合国家有关安全保密要求，保障平台安全稳定运行，建立部门间数据共享机制，提供数据共享服务接口，建立外部数据汇集和获取机制，搜集与国土空间相关的社会经济、人类活动和城乡运行等数据。

闻道浯溪 祁阳有戏

注：
部分图片来源于网络
如有涉及版权问题
请与祁阳市自然资源局联系
本次成果为征求意见稿，最终以审核文件为准