

吉首市国土空间 总体规划

(2021-2035年)

公示版

吉首市自然资源局

2023年4月

前言

按照党中央、国务院、湖南省相关部署，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、省第十二次党代会精神，紧密结合吉首实际，编制《吉首市国土空间总体规划（2021-2035年）》。

本规划是指导吉首市长远发展和总体空间安排的依据。为细化落实省、州国土空间总体规划，以谋划发展战略，管控全域空间要素作用为目的，对本行政区域国土空间保护开发利用修复作出具体安排；为编制乡镇国土空间规划、相关专项规划、详细规划和实施国土空间用途管制提供基本依据。



目录

- 01. 发展战略目标
- 02. 国土空间格局
- 03. 农业空间与乡村振兴
- 04. 生态空间与生态保护
- 05. 城镇空间与集约节约
- 06. 重大要素支撑
- 07. 城市品质提升
- 08. 中心城区品质提升
- 09. 规划实施保障





发展战略目标

01

1.1 规划期限和范围

规划期限

以2020年为规划基期年，近期年为2025年，规划期限为2021年至2035年。

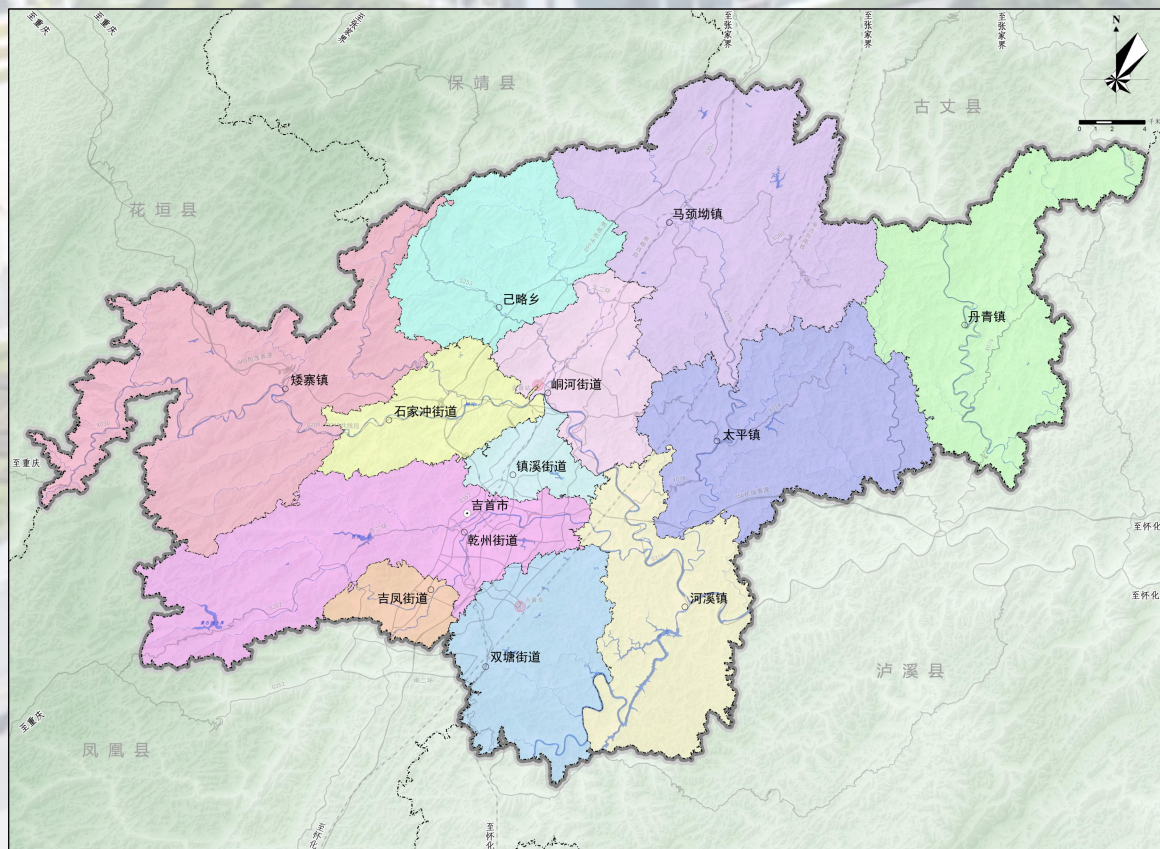
规划范围

市域规划范围：吉首市行政辖区范围，包括12个乡镇（街道），国土总面积为1095.65平方公里。

中心城区规划范围：北至吉首北站，西至西二环，南至湘西州经开区与行政边界，东至吉首东站，约90平方公里。

发展规模

规划至2035年吉首市常住人口规模约为60万人，城镇人口约50万人，城镇化率约80%。



1.2 城市性质

武陵明珠 湘西首府

湘西土家族苗族自治州首府

武陵山片区中心城市

民族文化为特色的全国生态旅游名城

1.3 发展目标

2025

国土空间治理初见成效，国土空间品质提升，逐渐形成科学有序的国土空间格局，人民群众生活更加美好。全面巩固脱贫成果，推动产业转型，统筹各类发展空间需求和优化资源配置的重要平台，有效提升政府治理能力，城区空间品质显著提升。

2035

发挥吉首市作为湘西州州府和武陵山片区中心城市的示范带头作用，州府首位度全面跃升，构建成熟稳定的国土空间格局和生态安全格局，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，全市经济高质量发展。全面建成经济强市、旅游强市、开放强市、教育强市、人才强市。



国土空间格局

02

2.1 统筹划定三条控制线

优先划定 永久基本农田 保护红线

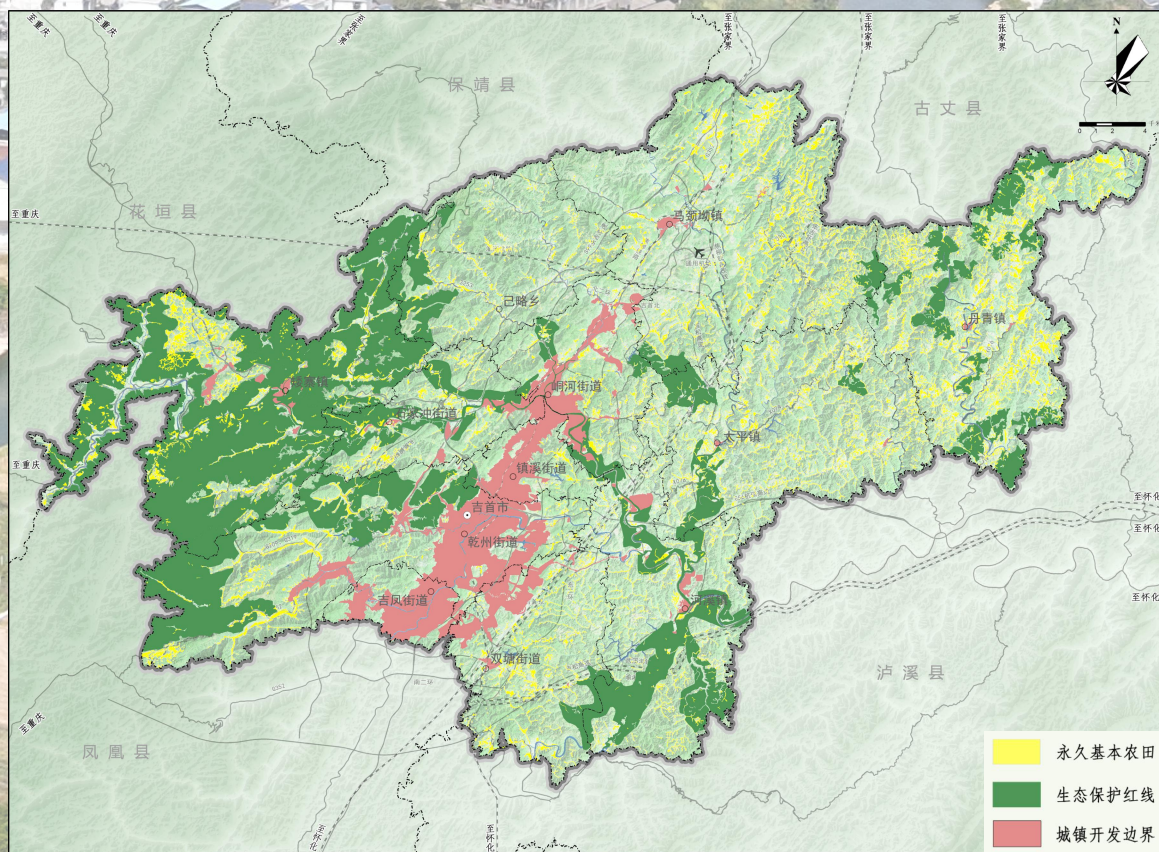
优先确定耕地保护目标，将可以长期稳定利用耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护，耕地和永久基本农田一经划定，未经批准不得擅自调整。划定永久基本农田5525.63公顷，占全市总面积的5.04%。

科学划定生态保护红线

加强生态保护红线管理，生态保护红线内自然保护区核心区外，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。划定生态保护红线24287.71公顷，占全市总面积的22.17%。

合理划定 城镇开发边界

划定城镇开发边界，对中心城区及各镇城镇开发边界总规模进行严格管控，在镇国土空间总体规划、详细规划层面进行细化落实。划定城镇开发边界6842.11公顷，占全市总面积的6.24%。



2.2 锚固国土空间格局

以现有城镇、产业为依托，沿G209、G319、G352发展，结合现状水域、道路及重点建设趋势，构建“**一核一脉，两轴两环，五区联动**”国土空间总体格局。

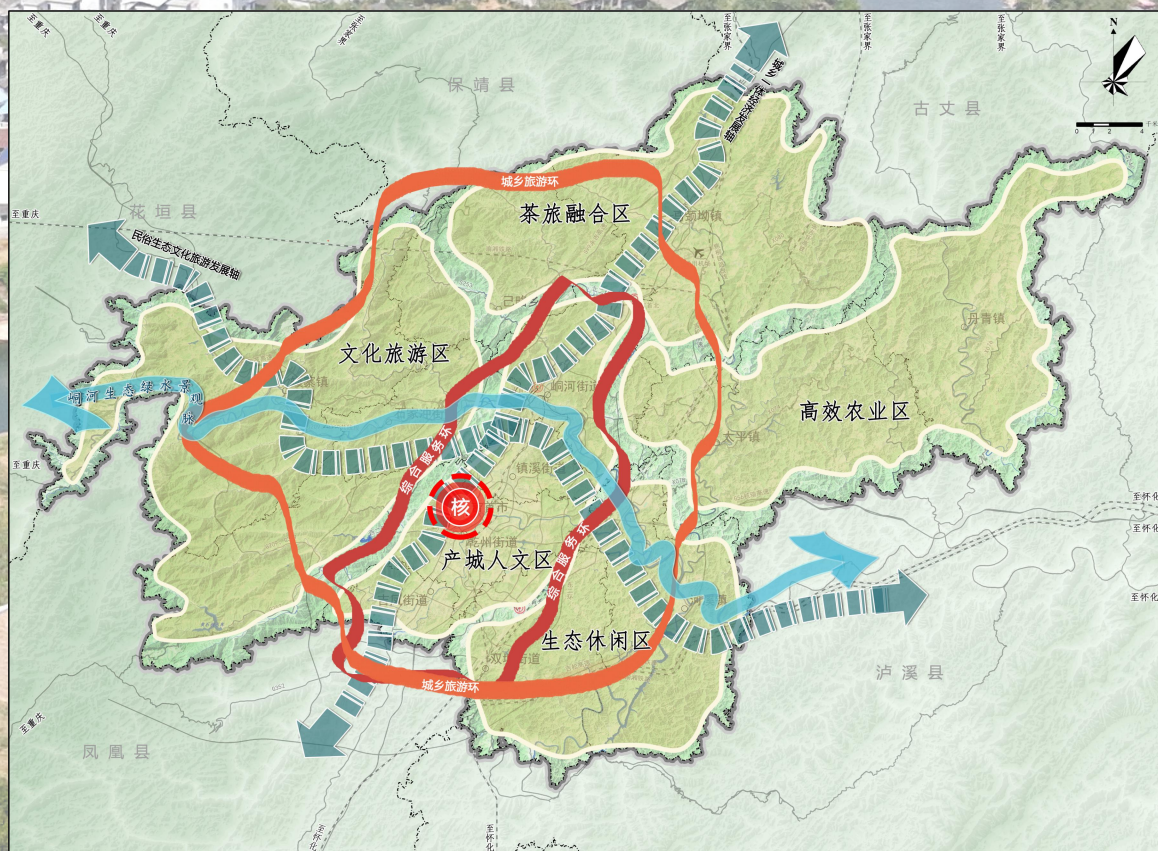
一核：加强吉凤合作与州级区域协调，打造全州的核心增长极，成为带动全域发展的中心核；

一脉：峒河生态绿水景观脉。

两环：依托二环线，形成综合服务环；依托茶旅公路，形成城乡旅游环。

两轴：东西向民俗生态文化旅游发展轴和南北向城乡一体经济发展轴。

五区：文化旅游区，茶旅融合区，高效农业区，生态休闲区，产城人文区。



2.3 区域协同发展

■ 西延东拓，融入国家战略发展区

依托包茂高速、渝湘高铁、吉恩高铁（规划）、广清吉重高铁（规划）等区域性交通廊道，积极对接重庆和成渝经济圈，积极参与西部陆海新通道的协作，提升武陵山区旅游中心城市地位，突出民族民俗文化展示中心、商贸物流中心、旅游集散中心、教育医疗服务中心、区域经济中心地位。

■ 生态共治，构筑武陵山区域生态屏障

武陵山区与雪峰山区一脉相承，串联恩施、秀山、张家界、怀化等地，共同维护湘鄂渝黔四省交汇地带重要生态系统。加强整体生态保护和环境共治，探索绿色低碳发展路径。

■ 产业协作，打造旅游黄金圈

立足便捷的交通条件和区域共脉同源的丰富资源，借势张家界国际旅游目的地，共同建设张吉怀精品生态文化旅游经济带，以更高的站位，构建“张永吉凤怀沅桃”旅游黄金圈。

■ 交通互联，建设湖南省西北部门户枢纽城市

依托航空、高铁和高速公路网这些区域性快速链接通道，实现吉首30分钟互通环州府、张家界、怀化，60分钟互通常德、益阳、娄底，90分钟互通长株潭，全面释放吉首的区位潜力。



农业空间
与乡村振兴

03

3.1 耕地资源保护

落实最严格的耕地保护政策

严守耕地和永久基本农田保护红线，严格落实耕地保护“八不准”、“六严禁”、“五不得”。坚决遏制耕地“非农化”，严格管控耕地“非粮化”。

推进耕地质量提升

建设高标准农田；实施耕地质量保护与提升行动；统筹推进耕地休养生息；加强耕地质量调查评价和监测。

落实耕地占补平衡，严控耕地进出平衡

严格落实耕地占补平衡、进出平衡，严控耕地减少；大力实施土地整治，落实补充耕地任务；严格补充耕地检查验收。

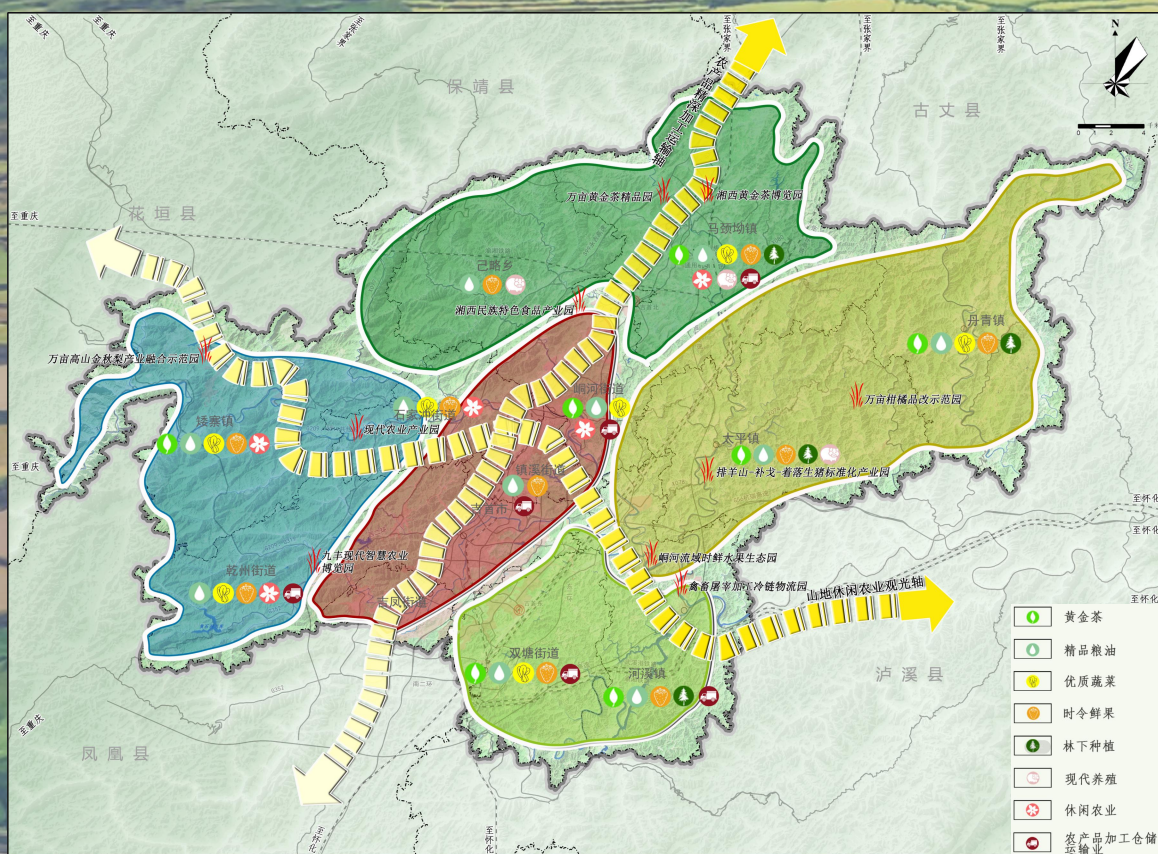
3.2 农业生产格局

立足山地特色农业建设特点，打造“高效、精细、休闲、科技”的现代农业产业体系，形成**“两轴五区多园”**的空间发展格局。

两轴：南北向的农产品精深加工运输轴和东西向的山地休闲农业观光轴。

五区：东部以丹青太平为主的鲜果生产区，西部以矮寨为主的休闲农业区，南部以河溪为主的时蔬高产区，北部以马颈坳为主的茶旅结合区，中部以中心城区为主的加工运输区。

多园：提升现代农业产业园，建设优势特色产业集群。打造湘西黄金茶、白云贡米、高山蔬菜、富硒柑橘、特色金秋梨为主，其他产业为补充的农产品加工体系，规划布局10个特色农业产业标准园。



3.3 全域村庄分类

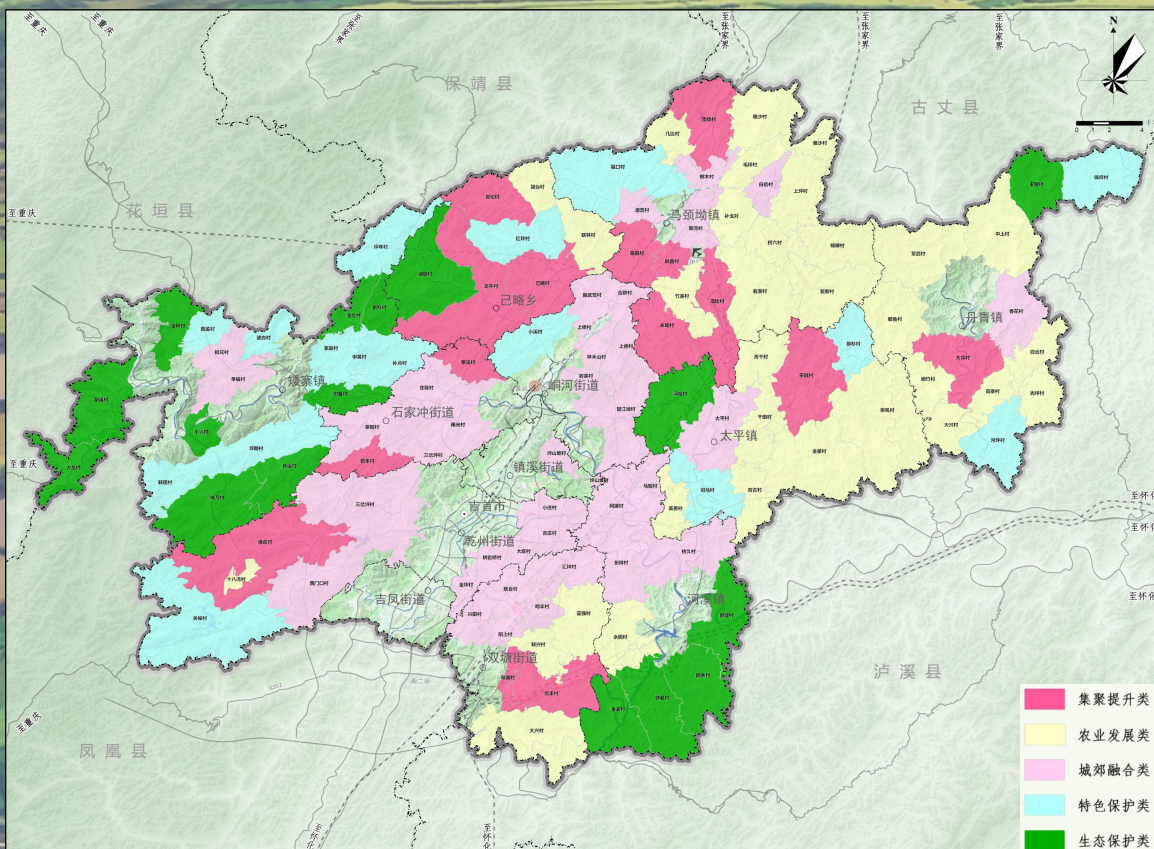
城郊融合类：共34个，以城乡融合为重点，突出村庄区位优势。综合考虑城镇化、工业化趋势自身发展，承接城镇发展外溢功能。

农业发展类：共30个，以耕地保护与农业发展为重点，突出农业产业优势，体现农业种养殖等方面的特色。

生态保护类：共16个，以生态保护为重点，发挥生态资源优势，围绕生态康养、绿色休闲等积极发展第三产业。

特色保护类：共16个，以统筹多元地域文化资源挖掘、保护、利用与发展为重点，引导村庄风貌建设，倡导发展特色文化旅游，创新村庄发展模式。

集聚提升类：共16个，以引导村庄内部集聚与服务周边村庄为重点，充分发挥村庄的辐射带动作用，有序推进改造提升，激活产业、优化环境，补齐村庄基础设施和公共服务设施。



3.4 全域国土综合整治



开发耕地后备资源

✓ 不破坏原有生态环境，适度有序的通过技术手段改良部分滩涂、荒草地，开发成耕地



建设高标准农田

✓ 通过土地平整和农田水利、田间道路、田间防护林等措施，大幅度提高耕地质量

✓ 对已建高标准农田进行改造提升，提升排水抗旱能力，加强农田基础设施配套



工矿用地复垦

✓ 废弃工矿用地复垦与新增建设用地相挂钩，通过调整建设用地布局，拓展建设用地新空间



存量土地、低效用地盘活利用

✓ 加大对城镇闲置土地、空闲地和批而未供土地的清查与整治力度，切实落实增减挂钩

✓ 以老城区、城中村、棚户区、老工业区等作为改造开发重点，推进低效用地再开发



生态空间 与生态保护

04

4.1 自然保护地体系

根据中办、国办印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，吉首市建立以1个风景名胜区、3个自然公园的自然保护地体系。分别为德夯国家级风景名胜区、湖南吉首矮寨国家级森林自然公园、湖南吉首峒河国家级湿地自然公园、湖南吉首德夯省级地质自然公园。



德夯国家级风景
名胜区



矮寨国家级森林
自然公园



峒河国家级湿地
自然公园



德夯省级地质
自然公园

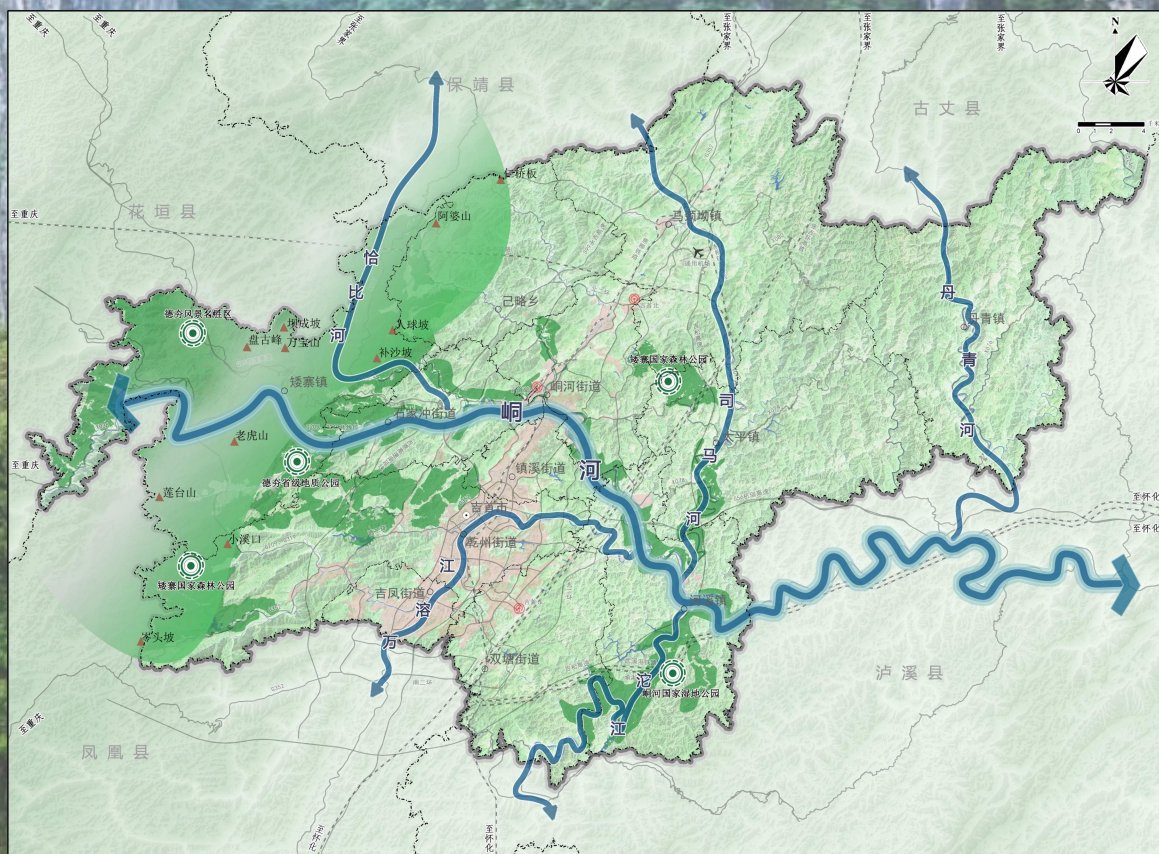
4.2 生态保护格局

以山脉水系为骨架，森林绿地为主体，农田、湿地为支撑，生态公益林、溪渠为纽带，构建“一屏四区六廊”的生态保护格局，形成山水镶嵌的生态斑块。

一屏：以层头坡、莲台山、老虎山、人球坡、阿婆山等山脉构建生态屏障。

四区：以矮寨国家级森林公园、峒河国家级湿地公园、德夯省级地质公园和德夯国家级风景名胜区构建四大自然保护地区域。

六廊：以峒河、万溶江、沱江、司马河、丹青河、恰比河防护带建设六条生态廊道。



4.3 国土空间生态修复



森林生态 修复

- ✓ 实施生态建设与修复工程，重点加强矮寨片区林地保护修复
- ✓ 加大生物多样性保护力度
- ✓ 严格保护天然林和生态公益林，加强自然水体保护



水体生态 修复

- ✓ 加强水源涵养区生态保护与修复
- ✓ 进行农村水系综合整治
- ✓ 推进绿色水电工程建设
- ✓ 加强水土流失防治与综合治理



矿山生态 修复

- ✓ 推进历史遗留问题解决
- ✓ 着重解决重点区矿山生态问题
- ✓ 加快绿色矿山建设



土壤保护与污 染治理

- ✓ 减少农业面源污染，推进生活垃圾减量化
- ✓ 开展耕地污染评估，加强农用地重金属污染阻控与修复
- ✓ 加强建设用地污染修复与防治



城镇空间
与集约节约

05

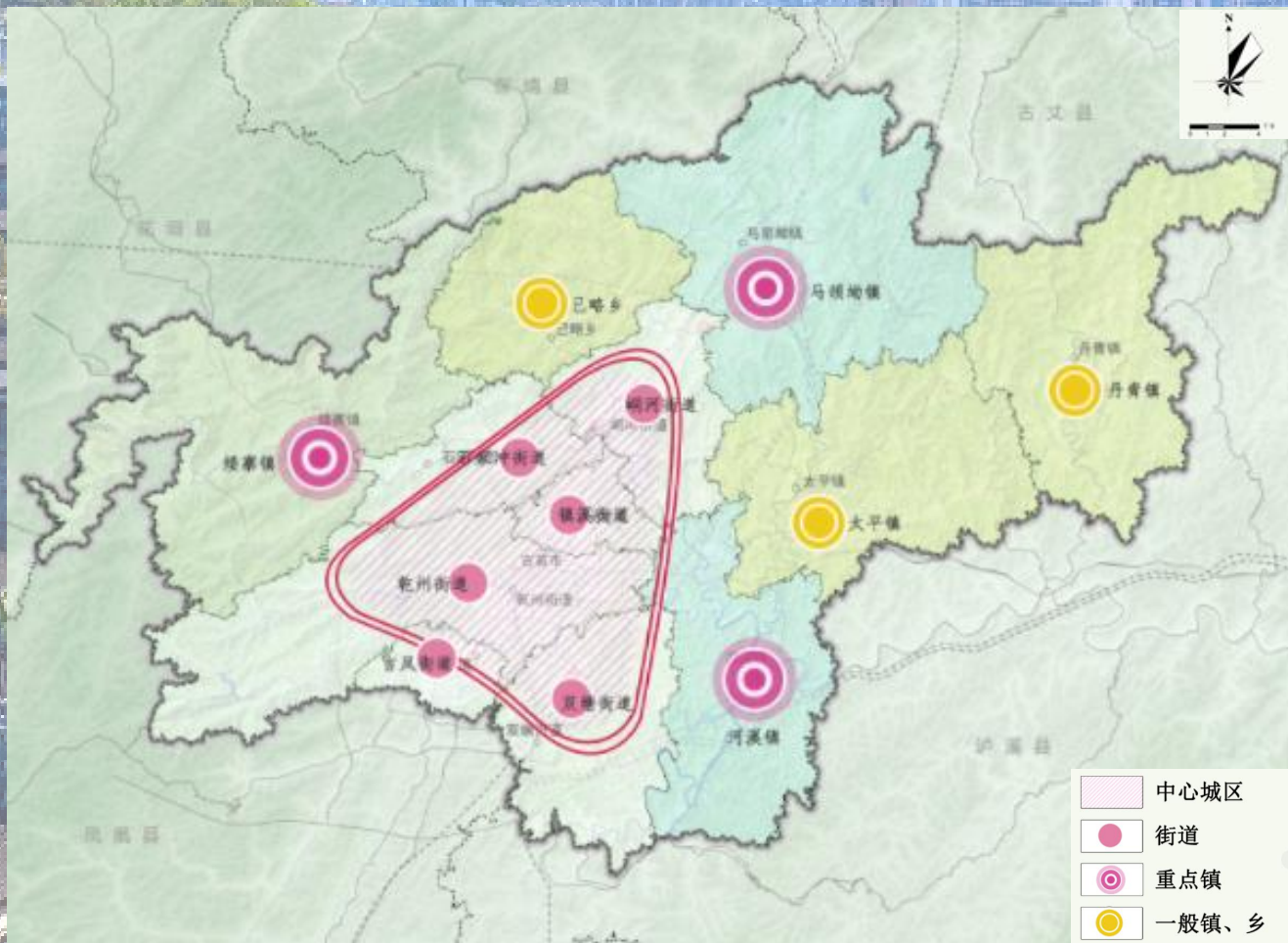
5.1 城镇体系规划

立足城乡融合发展，优化城镇开发格局，形成“中心城区-重点镇-一般镇”的三级城镇体系，构建“一心三主三次”的城镇空间结构。

一心：以中心城区为核心，强化城区的产业和经济带动作用。

三主：河溪、马颈坳和矮寨三个建制镇为重点镇，结合自身特色产业发展镇域经济，提升完善节点城镇的设施配套，服务周边区域。

三次：丹青镇、太平镇和己略乡为一般镇，重点完善镇区配套设置，为广大乡村腹地提供基本公共服务。



5.2 产业空间布局

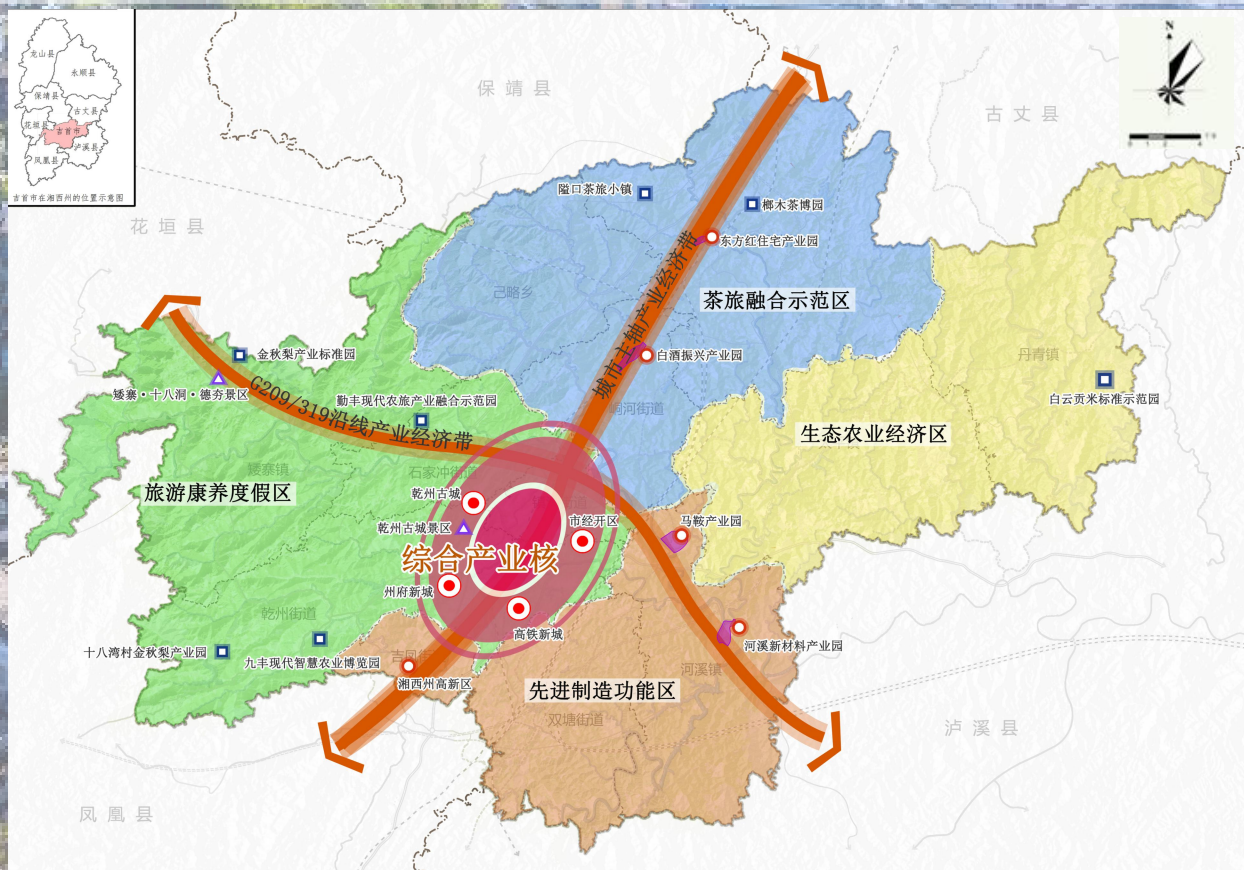
按照“旅游引领、工业支撑、做强优势、凸显特色、培育潜能”的发展策略推进吉首产业体系构建：

两大支柱产业：以现有文化旅游和食品加工业突出地位为基础，着力发展生态文化旅游，特色农产品加工两大支柱产业，发挥龙头引领作用，进而带动其他相关产业发展。

五大优势产业：做大做强现有基础较好的生物医药、装配式建筑、电子信息、商贸物流、新能源新材料，抢抓产业转移机遇，培育产业集群。

三大特色产业：依托吉首独特的景观资源和文化底蕴，大力发展现代特色农业、山地运动产业和文化创意产业，带动全域全面发展。

三大前瞻产业：研判社会经济产业发展趋势，立足吉首自身特色，提前谋划布局总部经济，大健康服务和互联网云服务业三大前瞻性产业，建立健全吉首现代产业体系。



5.3 产业园区规划

吉首经济技术开发区

吉首经济技术开发区由省人民政府批准成立，2006年正式更名，是大湘西地区承接国家产业梯度转移的主阵地、国家循环经济产业示范区、吉首市产城融合示范园区。园区核准面积837.29公顷，发展区面积836.86公顷，以“一主两辅一特”主导产业为主要发展目标，“一主”即以电子及电子信息为主导的产业；“两辅”即食品医药大健康产业和现代商贸物流产业；“一特”即以新材料新能源为主的特色产业。

湖南湘西高新技术产业开发区

湖南湘西高新技术产业开发区2006年由省人民政府批准成立，作为湘西州州府所在片区，管辖区跨吉首与凤凰县两个行政区。高新区面积2975.51公顷，以“创新高地，产业新区”为总定位，着力构建以大健康为主导，新材料和电子信息为特色，现代服务为配套，以“一主两特一配套”为格局的现代产业体系，将高新区打造成为“节约集约和生态环境建设示范区、宜居宜业宜养宜游的产业新区、武陵山片区协同创新发展样板区”。



5.4 建设用地管控

严控建设用地总量，精准配置建设用地增量

严格控制城乡建设用地规模，实行城乡建设用地总量控制制度，遏制土地过度开发和建设用地低效利用。统筹平衡建设用地供给与需求，引导和调整城乡建设用地规模，合理安排各类建设用地增量。

坚持建设用地集约节约发展，积极盘活用地存量

在确保城乡建设用地总量稳定、新增建设用地规模逐步减少的前提下，逐步增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等流量指标，统筹保障建设用地供给。

充分考虑土壤污染风险，切实加强用地准入管理

切实加强用地准入管理。充分考虑土壤污染风险，合理确定土地用途，明确建设用地污染地块再开发利用需符合规划用途的土壤环境质量要求。严格再开发建设用地管理，注重开发和使用时序。



重大要素支撑

06

6.1 综合交通网络布局

交通互联，建设湖南省西北部门户枢纽城市

着力将吉首市建设成为湘西州综合交通中心、武陵山区旅游集散中心以及湖南省西北部门户枢纽。

门户提升

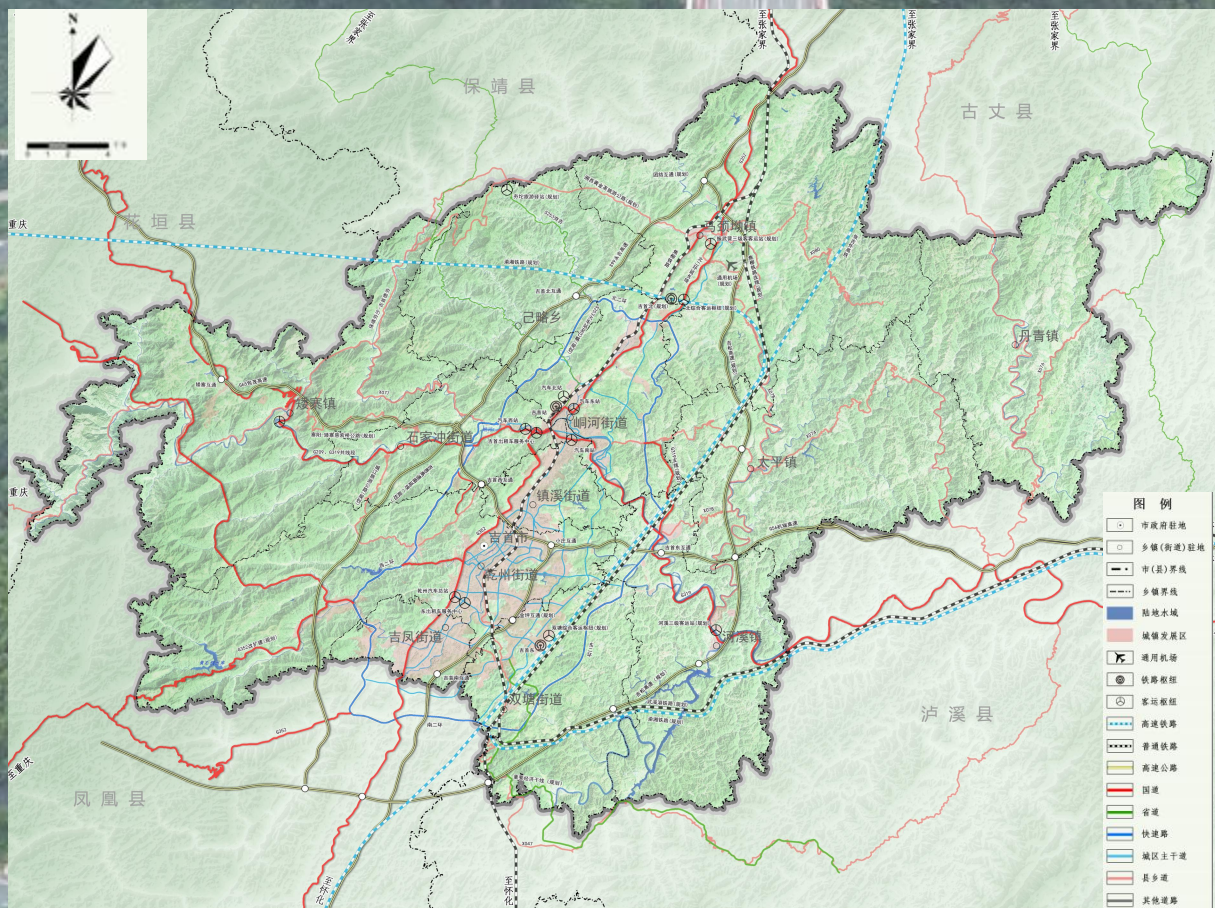
规划枫香机场结合渝湘高铁吉首北站，打造空铁多模式立体枢纽。

核心快速通道网

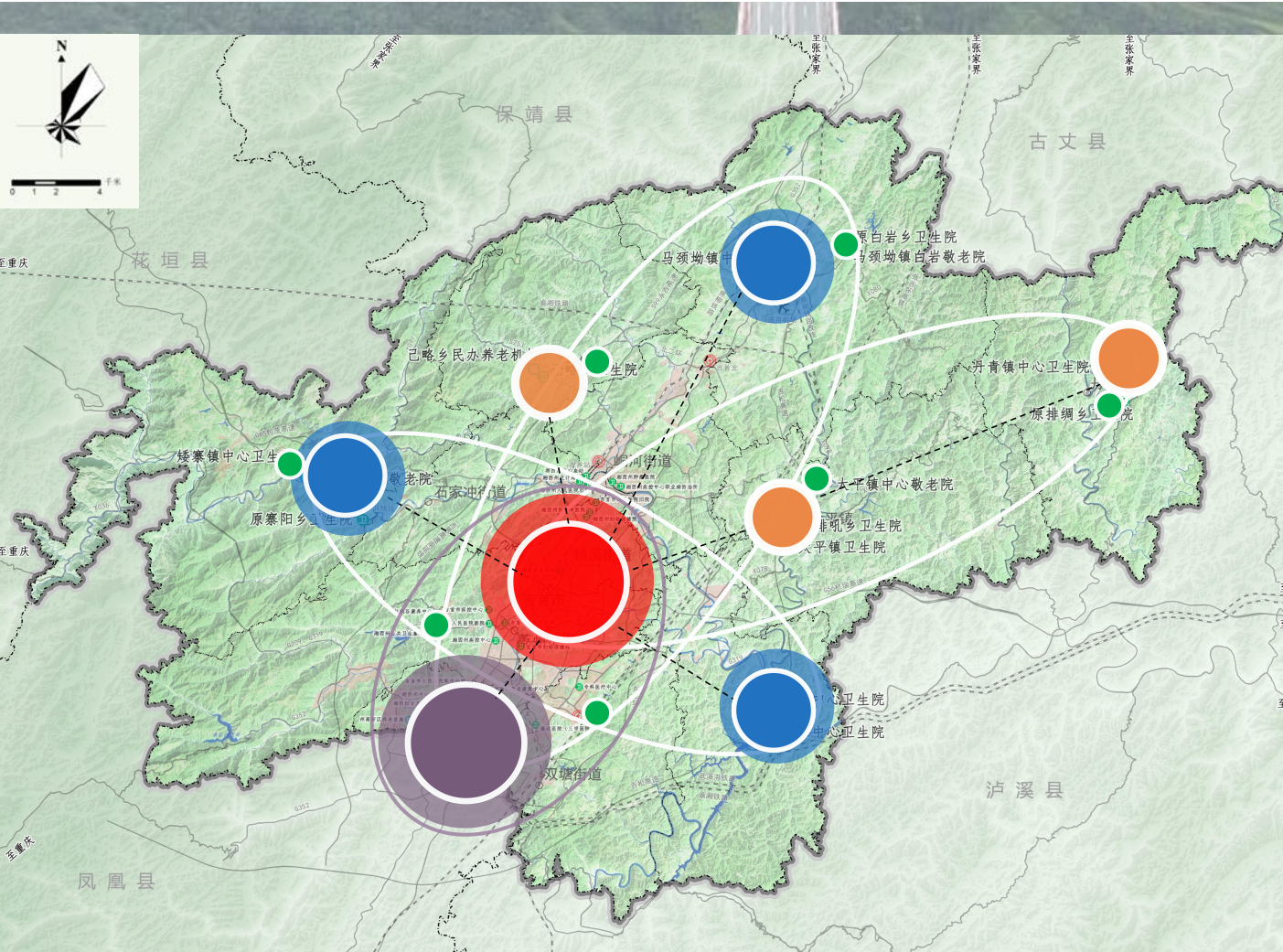
以张吉怀高铁、渝湘高铁（规划）打造“十字型”铁路通道，对接区域中心城市与国家主要城市群，巩固吉首市区域枢纽地位。

公路网络一体化

规划龙吉高速南延、吉首—松桃高速（规划）与杭瑞高速组成吉首市十字形+环形的高速公路网，规划“1+5”环吉首经济圈的交通干线网，加强吉首市与周边城市的连接。



市州级 → 乡镇/街道级 → 村/社区级



6.3 市政基础设施完善

给水

规划期末实现城区自来水普及率达到100%，乡镇自来水普及率达到80%以上，农村集中供水率达到60%，供水管网漏损率低于10%。

排水

至2025年，城镇污水收集率达到95%，处理达标率达到100%；至2035年，城镇污水收集率达到98%以上，处理率达标率达到100%。

电力

高效、集约利用土地，落实节能减排，优化完善电力设施布局，建立安全可靠、技术先进、经济适用的供电系统，保障城乡电力供应。

燃气

近、中期“液化天然气与液化石油气协同供应”逐渐过渡至“管道天然气为主、液化石油气为辅、液化天然气作为应急保障”的多元化气源供应格局。

通信

按照“智慧城乡”统筹规划，建立起覆盖城乡的信息网络设施，加快宽带通信网、数字电视网和下一代互联网建设，推进“三网融合”。

环卫

构建垃圾分类收运的基础上，实现垃圾分类处理处置，配套设置相应的末端处理设施，并加强垃圾资源化利用，实现垃圾减量化、无害化、资源化。生活垃圾无害化处理率100%，生活垃圾回收利用率40%以上。

6.4 城市综合防灾减灾

防洪体系

中心城区：近期按50年一遇，远期按100年一遇设防。
市域构建七大防洪保护圈。乡镇：镇区、集镇区近期按10年一遇，远期按20年一遇设防。

排涝体系

中心城区：近期按20年一遇，远期按30年一遇一日暴雨24小时排干。
乡镇：镇区、集镇区按20年一遇暴雨不成灾。
农村：按10年一遇暴雨不成灾。

消防救援

根据森林防火需要，建立健全森林防火预警监测和指挥通信系统，规划建设基础设施设备。乡镇负责本行政区域森林防火的监督管理工作，村（居）民委员会应当建立健全森林防火组织。

防震避难

吉首市地震设防烈度为Ⅵ度。
供水、排水、交通、通信、燃气、医疗救护、粮食供应、消防等城市生命线系统工程按Ⅶ度标准设防。

人防工程

建立以地下联通工程为连接、防空地下室为主体、专业配套工程为重点、综合管廊等兼顾设防的地下空间为补充的防护工程体系，全市人均人防隐蔽面积1平方米，防空警报实际覆盖率100%。

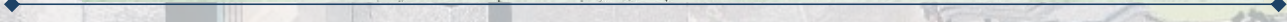
地灾防治

人口集聚区和重大工程地质灾害防治区等区域进行重点排查监测，及时发现地质灾害隐患、纳入地质灾害防治体系，动态掌握地质灾害风险隐患变化情况。



城市品质提升

07



7.2 城乡风貌管控

反映山区特色、时代特色和民族特色，构建“**重峦叠谷水流觞，民族风情古韵彰**”的市域风貌格局，凸显吉首市“山秀、水清、瀑悬、谷幽、林密”的山水谷韵形象特色，以及“巫雉文化、祖先崇拜、节庆歌舞”等民族文化特色，优化提升全域景观风貌。

高山密林民俗风貌区：突出山林景观风貌，重点保护以矮寨森林公园、德夯风景名胜区等为主体的亚热带喀斯特植被和峡谷地貌景观。保护传统村寨的物质环境和非物质文化遗产。

丘岗溪谷村镇风貌区：保护并修复自然生态环境，还原丘岗林立、溪谷田园的原生态风光。

带状谷韵山城风貌区：建设具有湘西历史人文底蕴的山地公园城市形象，凸显山城市山区特色和民族特色加强城市生态建设、建立健全城市绿地系统，延续生态城市的组团格局。



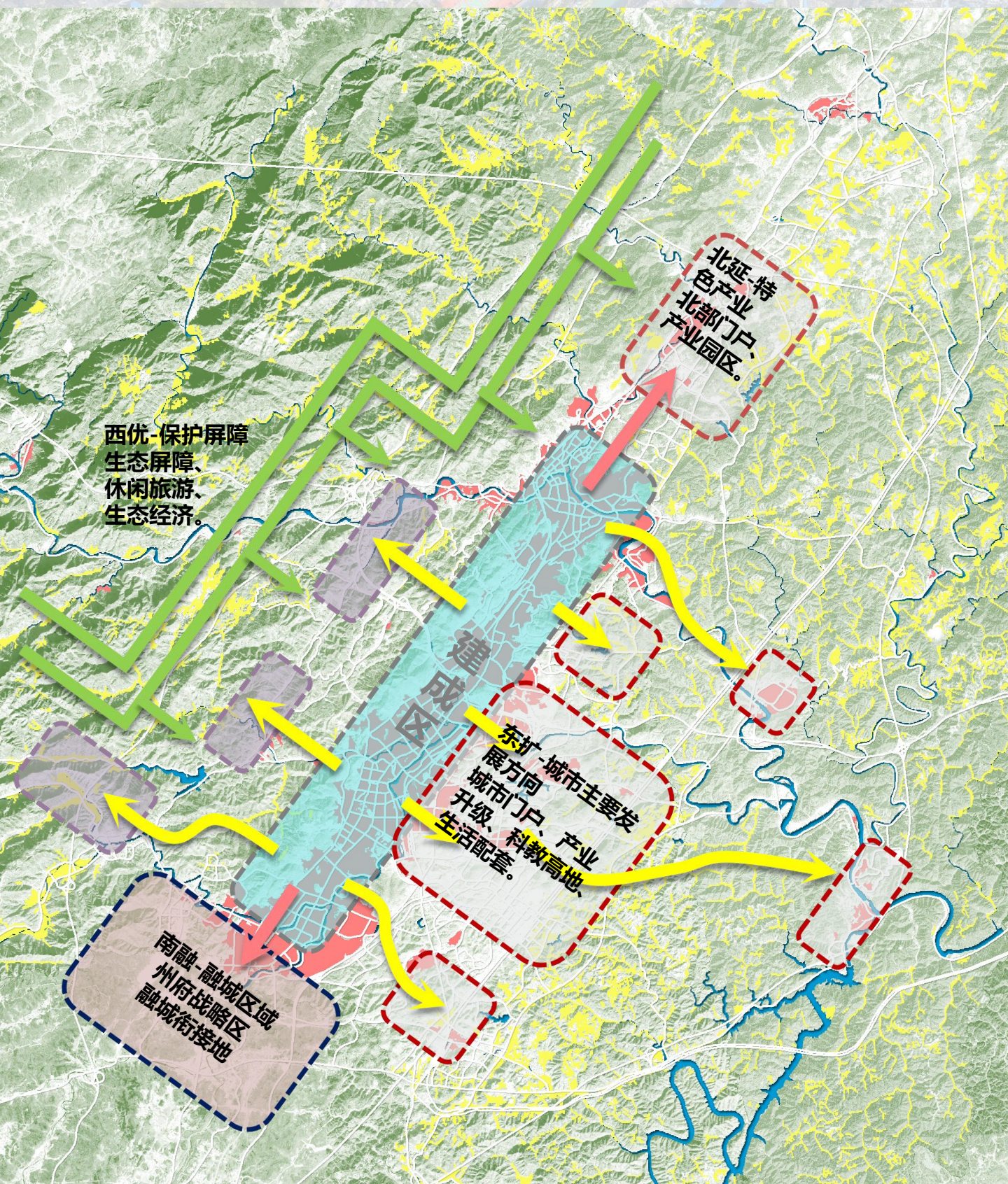


中心城区
品质提升



8.1 明确城市发展方向

东扩西优南融北延，拉开城市整体向东发展框架



8.2 优化城市功能结构

构建“一心两带、双轴五区多组团”的空间结构

一心

依托乾州新城、州府新城、高铁新城形成的城市综合发展核心；

两轴

依托人民路和金星路形成城市综合发展功能主轴；

两带

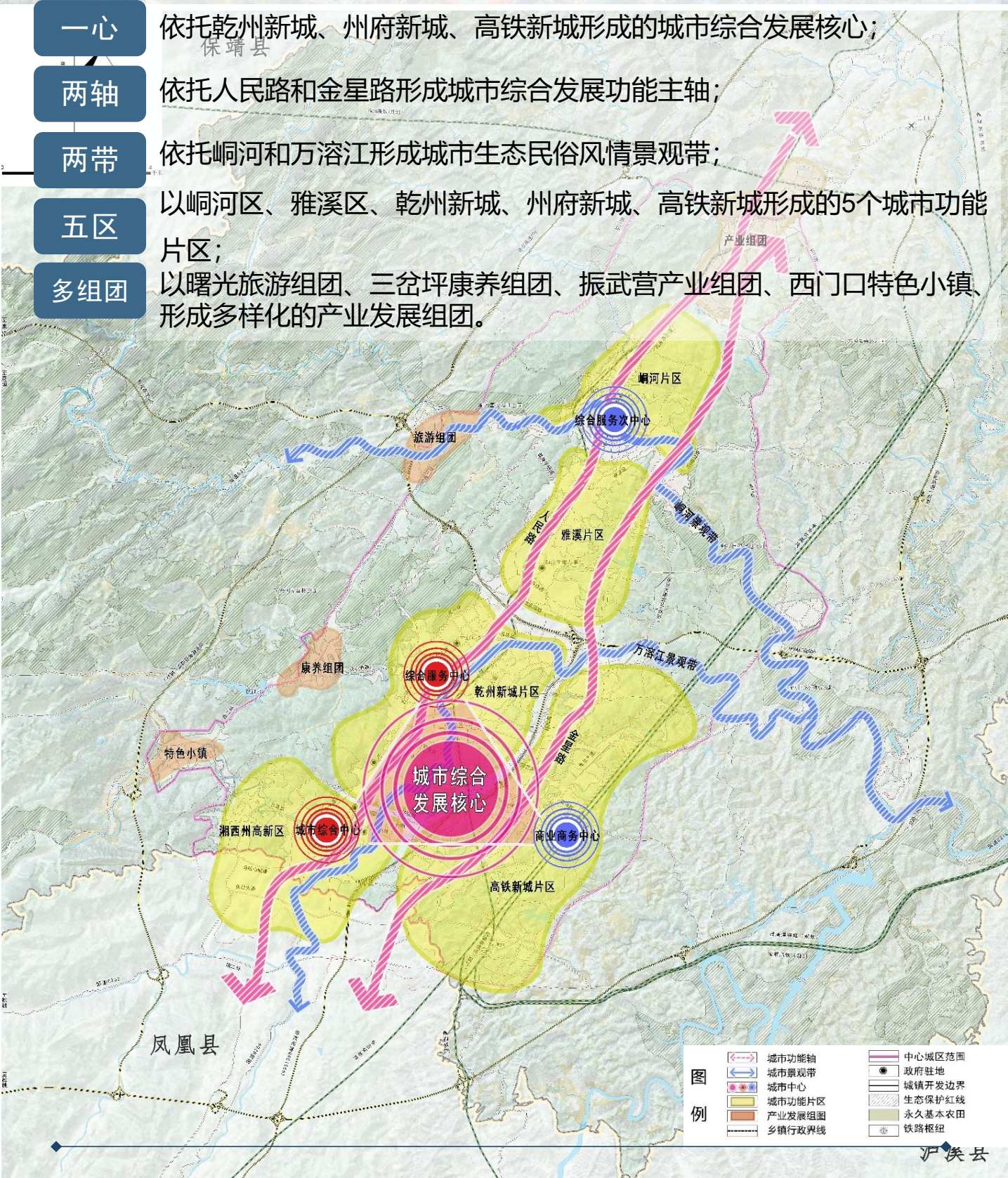
依托峒河和万溶江形成城市生态民俗风情景观带；

五区

以峒河区、雅溪区、乾州新城、州府新城、高铁新城形成的5个城市功能片区；

多组团

以曙光旅游组团、三岔坪康养组团、振武营产业组团、西门口特色小镇、形成多样化的产业发展组团。



8.3 完善城市服务设施

构建“15分钟生活圈”的现代化公共服务体系

突出“人民城市”理念，按照分级配置、合理布局、配置均匀为原则，构建“15分钟生活圈-10分钟生活圈-5分钟生活圈”的现代化公共服务体系，重点加强教育、医疗、文化、体育、养老等设施的配建。



服务人口：0.5-1.2万人

规划设置：幼儿园、文化活动站、社区服务站、社区卫生服务站、老年人日间照料中心、小型多功能运动场地、社区商业网点、公共厕所、垃圾收集站



服务人口：1.5-2.5万人

规划设置：小学、中型多功能运动场地、菜市场或生鲜超市、社区健康服务中心、文化活动市、商场



服务人口：5-10万人

规划设置：初中、大型多功能运动场地、街道级社区服务中心、司法所、社区医院、养老院、老年养护院、街道办事处、文化活动中心



居住社区和十五分钟生活圈设施配置示意图



8.4 塑造城市特色风貌

崇山为屏水绕城、首府气韵展乾坤

依托“秀美的山水环境”、“丰富的人文遗存”和“鲜明的民族特色”，突出“**山川形胜、古城遗踪、湘西文化**”，形成具有湘西历史人文底蕴的山地公园城市形象。

武陵明珠 首府气韵

文化内涵

民族风情

多元文化

空间内涵

山水谷韵

林城相依

品质内涵

武陵明珠

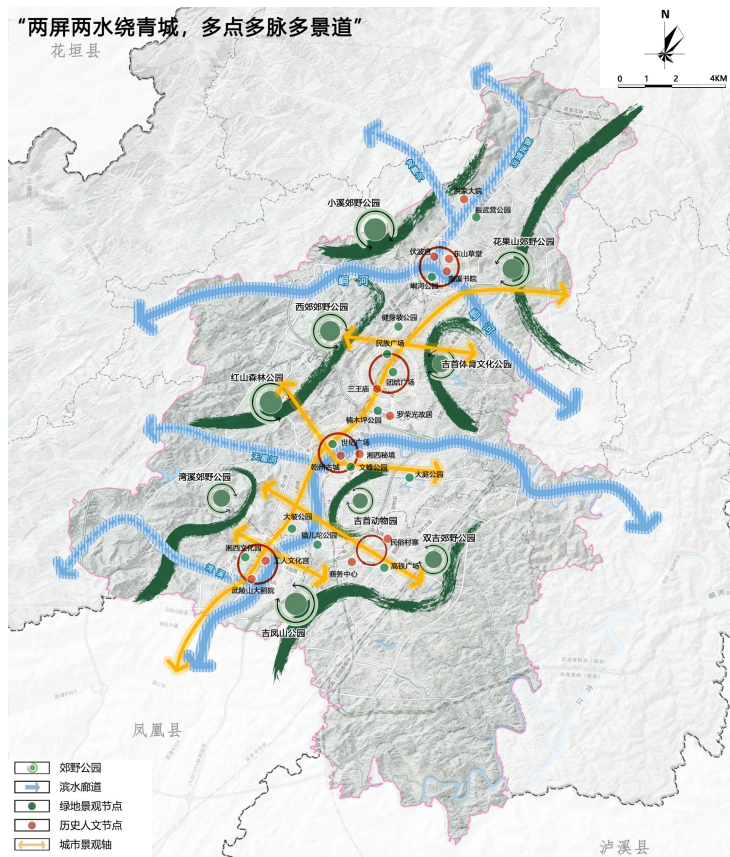
首府气韵

动力内涵

绿色产业

创新高地

“两屏两水绕城，多点多脉多景道”
花垣县



8.5 推进城市更新设计

运用整体视角、精细设计的更新方式城市修补

填补基础设施欠账、增加与保障公共空间

改善城市出行条件、改造老旧小区

保护历史文化、塑造城市时代风貌

完善功能与提升品质和保护环境，优化中心城区功能组合





规划实施保障

09

9.1 规划传导

1 州级规划的传导落实

落实了州级国土空间规划下达耕地保有量、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、林地保有量等规划核心指标，严格落实州级下达的规划约束性指标的要求，不得突破各项约束性指标。

2 乡镇规划的传导指引

引导乡镇规划落实市级总规确定的规划目标、规划分区、重要控制线、城镇发展定位、要素配置等规划内容，制定乡镇的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界面积等主要约束性指标。

3 专项规划的指导约束

专项规划需在国土空间总体规划的指导下编制，落实相关约束性指标，并在规划目标和重点管控内容上与总体规划保持一致。

4 详细规划的传导约束

城镇开发边界内：坚持问题导向，优化配置公共服务设施，改善人居环境，要制定完善城镇开发边界内详细规划编制、实施与监管的政策制度和技术标准，强化城镇风貌、天际线、建筑高度、容积率等空间形态控制，提升城镇空间品质。

城镇开发边界外：根据村庄分类和布局，以一个或几个行政村为单元编制“多规合一”实用性村庄规划，作为详细规划，逐步实现全覆盖。



9.2 实施保障

强化组织领导，建设专业队伍

由吉首市人民政府牵头，建立政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的工作机制，发挥组织协调和咨询审查作用，完善规划实施统筹决策机制。

完善配套政策，健全管控规则

吉首市人民政府牵头制定相关激励、资金筹措、帮扶政策，保障民生工程及重点项目推进。对所有国土空间分区分类实施用途管制，因地制宜明确分区准入、用途转换等管制规则。

加强实施监测，建立监督体系

强化规划实施建设监督，构建“预警监测-实施评估-督察问责”的规划实施监督体系，建立“一年一体检、五年一评估”常态化机制。应用国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对国土空间保护开发行为进行动态监测，动态化开展市域体检评估，及时反馈预警，完善年度实施计划。

加强规划宣传，提高公众参与度

通过电视、互联网、报纸等多种媒体向社会公布和宣传规划，使全社会认识国土空间规划，完善社会监督机制，鼓励公众积极参与规划的实施和监督。

建设一图一库一平台，建立共建共享机制

完善国土空间规划管控体系，积极开发建设“一张图”数据管理系统，实现多源、多尺度、多类型数据的有序存储。

武陵明珠 吉祥首府 “吉” 待您来

本规划所有数据和内容以最终批复为准
部分图片来源于网络，如有侵权请联系删除
吉首市自然资源局

