

长沙市人民政府办公厅文件

长政办发〔2022〕11号

长沙市人民政府办公厅 关于印发《长沙市“十四五”国土空间发展 规划》的通知

各区县（市）人民政府，市直机关各单位：

《长沙市“十四五”国土空间发展规划》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。



（此件主动公开）

长沙市“十四五”国土空间发展规划

第一章 规划愿景，统筹保护与开发的国土空间发展目标

1.1 发展基础

“十三五”期间，长沙战略地位持续提升，综合实力显著增强，生态文明建设与经济发展两手抓，国土空间结构基本成型，“十三五”规划确定的发展目标基本实现，为“十四五”时期高质量发展奠定了坚实基础。

1.1.1 经济社会全面发展

城市综合竞争能力提升。2020年，长沙市GDP达1.2万亿，全国排名15位，地区生产总值增速4.0%，比全国高1.7%，比全省高0.2%，经济质量显著提升。一、二、三产业结构比由2015年的4.0:50.9:45.1调整为2020年的3.5:39.0:57.5，经济结构不断优化。人口吸引力不断增强。2020年，全市常住人口约1005万人，城镇化率82.6%，较上年增加3.04个百分点，常住人口和城镇化率持续攀升。生态文明建设成效显著。三年造绿大行动持续开展，2020年，全市森林蓄积量2966万立方米，较上年提高4.2%，森林覆盖率55%，与上年持平，在全国省会城市中居第三位。

1.1.2 空间格局不断优化

在区域空间格局上，长株潭都市区同城化成效显著。三市大力推进生态共保、产业联动、交通共建、设施共享。协同实施污

染防治攻坚战，共建公益林带和生态廊道。长株潭城际铁路实现三市1小时交通联系，“三千两轨多连线”、长株潭高速公路大环线和湘江风光带“两岸一线”工程基本成型。推进全国区域性物流枢纽工程建设，加强三市物流资源共享对接，成功纳入国家物流枢纽规划。

在城镇空间格局上，有序拉开城市空间发展框架。市域层面，“一个特大城市、两个大城市、若干个特色小镇”的市域城镇体系雏形初现。供地批地和新增人口在长沙主城区、浏阳和宁乡主城区重点集聚，小城镇建设呈现向规划轴带廊道集聚的趋势，特色小镇发展势头良好。中心城区层面，“一轴两带多中心、一主两次六组团”的城市空间结构基本奠定，城市空间实现有序拓展。岳麓山大学科技城、马栏山视频文创园、滨江金融中心、临空经济示范区、高铁新城等重点片区规划建设初见成效。

在生态空间格局上，严格保护生态长沙“山水林田湖洲坑”的特色本底，生态修复工作取得重大进展。以“城市双修”纳入住房城乡建设部试点为契机，编制《长沙市“城市双修”四年行动计划（2017—2020）》，牵头推进“十大行动”，形成以区域为统筹、以流域为核心、以老旧城区为重点的城市双修工作机制。启动沙河、桃花溪等流域生态修复，实施金井镇双江村首个山水林田湖生态修复、雨花区圭塘河黑臭水体整治、跳马镇跳马村矿山龟坡片石场废弃矿坑等系列工程。

在农业空间格局上，严格落实规划耕地保有量任务，农业结

构基本成型。积极推进永久基本农田核实整改补划及储备区划定，在全省率先完成储备区划定成果上报。有力保障耕地占补平衡，严格按照“占一补一、占优补优、占水田补水田”原则，完成经批准新增建设用地项目的耕地占补平衡任务，连续20年实现耕地占补平衡。

在特色空间格局上，历史文化保护持续推进。编制历史文化名城保护专项规划和名镇名村保护规划，严格保护太平街、潮宗街等历史街区和“天心阁—岳麓山”视域通廊，保护“山水洲城”风貌的核心空间格局，初步构建了全市的历史文化名城保护框架。

1.1.3 问题和不足

一是区域协调联动性不足，辐射引领作用待加强。在国际影响力方面，长沙在2020年GaWC的评定仅为B-，为二线弱城市，在全球城市指数排名中位于103名，影响力还有待加强。长株潭都市区协同在标准和实施上还存在诸多不足，三市生态保护、交通的高效连通等有待提升。二是生态空间管控待加强，保护与开发的矛盾需协调。目前对山水林田湖草等自然资源的保护和开发利用规划较少，城市自然斑块之间尚未形成系统完善的生态结构，生态廊道、生态斑块亟需加强保护和管控。三是城镇空间扩张较粗放，利用效率有待进一步提升。城镇空间土地增量扩张和低效利用问题突出，存在一定批而未供和供而未用土地，核心地区立体复合开发不足，城市空间节约集约利用待挖潜。四是农业空间耕地保护压力大，乡村振兴待加强。长沙市耕地后备资源匮乏，

多年来一直采取异地补充和本地补充相结合、以异地补充为主的方式来保障耕地占补平衡。乡村发展在配套、产业、风貌等方面都有待加强，需进一步探索适合长沙乡村振兴的新模式。五是特色空间魅力待彰显，精致建设有待加强。空间风貌与景观品质不高，湘江两岸天际线待优化，文化保护活化有待进一步融合，历史城区有机更新和活化利用总体上仍缺乏系统性和品牌意识以及配套的政策和机制，未能很好地凸显长沙特色。

1.2 发展机遇和挑战

1.2.1 外部形势：国际国内双循环的新发展格局

当前国际格局和国际体系正在发生深刻调整，我国进入“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。在此背景下，我国继续推行改革开放、科技创新、新型城镇化等发展政策，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，协同推进强大国内市场和贸易强国建设，形成全球资源要素强大引力场，促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，加快培育参与国际合作和竞争新优势。

1.2.2 内部态势：“三高四新”的新使命和新要求

全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，长沙市国土空间发展规划应坚持“四精五有”建设标准，同时也要清醒的认识到新时期新阶段面临的一系列挑战：一是资源紧约束条件下集约化、生态化发展。长沙城镇发展与生态空间存在矛盾，城区周边生态廊道存在被侵蚀现象。长沙新一轮发展必须坚持底线约束的

原则。二是科创短板显现，需要更富效率的空间结构。战略科技力量、科技自主自立水平、科技成果的本地转化效率均有待提升。需要构建能够支撑经济高效发展的宏观、中观、微观的空间结构体系。三是民生弱项依旧不少。教育、医疗、住房、城市基础设施、公共服务设施领域仍有不少短板。城市管理的现代化水平还有待提升。

1.2.3 未来趋势：迈入高质量发展新阶段

“十四五”时期，国家“一带一路”、长江经济带、中部崛起等重大战略的深入实施，都将赋予省会长沙更重要的历史使命、更广阔的发展空间、更重大的政策机遇，对标全国先进城市和周边发展水平相当的省会城市，放眼全国谋划长沙未来发展，实现向国家中心城市、现代化大都市的转变。

1.3 总体要求

1.3.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记视察湖南重要讲话精神以及关于自然资源和规划工作的重要指示精神。坚持以人民为中心，牢牢把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局要求，全面履行“两统一”职责。聚焦“强省会”战略，按照“做大城区、做强园区、做优片区、做实县区、做靓社区（村）”目标，推动长沙国土空间高起点规划和高质量发展。着力提升治理体系和治理能力现代化水平，着力促进资源节约集

约利用和山水林田湖草生态保护修复，着力优化国土空间格局，着力提升城市建筑景观风貌，着力满足人民群众的美好生活需要，推动形成区域发展协同、底线管控严格、网络体系合理的空间发展新格局。

1.3.2 基本原则

一是坚持目标导向和问题导向相统一。着眼于历史发展大背景和现代化新长沙建设全过程，厘清城市空间发展在各时间节点必须完成的目标任务，深入研究长沙国土空间发展面临的问题和机遇，提出实用的国土空间规划对策。

二是坚持全面规划和重点发展相协调。加强宏观思考和顶层设计，系统谋划未来五年乃至更长一段时期长沙国土空间发展战略格局的总体布局。聚焦重点领域、特色塑造，提出“十四五”时期长沙国土空间发展的主要思路、重大政策、重大工程项目、重大改革举措。

三是坚持严守底线和治理创新相统筹。坚持底线思维，牢牢守住自然资源和国土空间开发的底线、红线、管控界限，注重防范和化解重大风险挑战。结合长沙发展的阶段性特征和自然资源实际，在摸清底数和需求的基础上，运用大数据等现代信息技术强化国土空间规划建设管控能力，基于考核评估强化规划约束力。

四是坚持战略性和操作性相结合。注重提高规划的战略性和针对性和指导性，研究提出全市国土空间规划领域的主要任务，从宏观视角研究任务的开展方向。坚持因地制宜，强调规划传导

和管控落实，注重各级规划内容的衔接统一，提出可操作的国土空间规划行动策略。

1.3.3 总体思路

实施山水林田湖草全域空间管控，从关注集中建设区走向全域空间管控。一是关注长沙区域空间格局建设，积极响应和融入国家、省重大战略，强化长沙区域影响力。二是关注区域空间与市域空间的联系，构建科学合理高效的市域国土空间总体格局。横向上精细描画，将市域国土空间细分为生态空间、农业空间、城镇空间、特色空间，分类施策。

区域空间从关注区域性到迈向国际化。落实国家和区域战略，发挥自身优势，提升中心功能，与武汉、南昌共建长江中游城市群，融入长江经济带和粤港澳大湾区，推动中部地区崛起。引领构建全省产业创新格局，提升交通辐射能力，强化省会服务功能，加强对全省的示范引领辐射服务。推进长沙都市圈形成更加紧密的一体化格局，以更高标准推进长株潭地区同城化发展。

生态空间从关注数量到提升质量。生态空间保护不仅要严格划定生态保护红线，同时要强化生态环境保护，保障城市生态安全及自然资源的永续利用，落实“绿水青山就是金山银山”的生态理念，切实提升生态空间质量。

城镇空间从关注空间拓展到提升效率。改变现状“摊大饼”外延式拓展模式，在生态廊道分隔的基础上，梳理山水脉络和城市肌理，结合区域核心发展空间资源分布，划定城市开发边界，

锚固生态本底资源，形成轴带式生长、组团式布局、差异化发展的理想空间格局。

农业空间从关注耕地保护到全面振兴。加强耕地保护，助力乡村振兴全面发展，重点关注如何使农业空间活起来，实现一二三产业联动发展，构建科学合理的农业发展格局。

城乡空间从关注协调到特色营造。城乡空间不仅需要关注设施、配套的均衡化，还需要考虑利用现有文化、生态等优质资源，打造城市特色名片，提高城市标识性。

1.3.4 主要目标

“十四五”时期，长沙国土空间发展的总体目标是：推动形成发展协调的区域空间、蓝绿交织的生态空间、优质高效的农业空间、集约高效的城镇空间以及魅力凸显的特色空间，形成高效、安全、美丽、宜居、魅力、和谐的国土空间发展新格局。

一是发展协调的区域空间。区域协同建设成为生态共保、功能协调、创新联动、绿心共营、交通直联、示范引领、充满活力和开放包容的现代化城市群。

二是蓝绿交织的生态空间。生态空间格局得到持续优化，生态环境持续改善，绿色发展走在全国主要城市前列，人均公园绿地达12平方米，森林覆盖率稳定在55%，建成区绿化覆盖率44%，基本建成水清、河畅、岸绿、景美的水生态安全体系。

三是优质高效的农业空间。耕地保有量基本稳定，永久基本农田建设力度显著增强，严格落实耕地保护要求，引导村庄分类

有序发展，乡村振兴取得关键性突破。

四是集约高效的城镇空间。落实长沙市国土空间规划划定城镇开发边界范围，常住人口1200万人以上，城镇空间结构更加优化，组团发展更加均衡，土地利用更加高效，公共服务设施建设更加完善，水安全保障能力达到全省领先水平，城市防洪治涝能力基本达到规划标准，成功创建国家节水型城市，常住人口城镇化率超85%。

五是魅力凸显的特色空间。城市建设水平显著提升，“一江两岸、山水洲城、湖湘文韵、现代风尚”的城市整体风貌初步凸显。

第二章 统筹谋划，构建国土空间发展总格局

2.1 协调区域发展格局

2.1.1 展现新作为，融入国内新格局

用好国家大通道，对接“一带一路”。经沪昆走廊，向东推进湘赣边区域合作，对接海西城市群，衔接21世纪海上丝绸之路东线；经渝长厦走廊，向西连接益阳、常德，辐射带动湘西北地区，对接成渝，衔接孟中印缅经济走廊；经京广走廊，向南对接粤港澳大湾区，衔接21世纪海上丝绸之路西线，向北对接京津冀，衔接中蒙俄经济走廊。

共建长江中游城市群，促进中部地区崛起。落实国家战略，推动长江中游城市群协同发展，加快长株潭都市圈建设，打造全国重要增长极，开创中部地区崛起新局面。加强长株潭都市圈与

武汉、南昌的资源优势互补、产业分工协作、城市互动合作，完善合作工作推进制度和利益协调机制，推动长株潭都市圈与武汉城市圈、环鄱阳湖城市群协调互动发展，推进公共服务、基础设施互联互通。深化开放合作，促进邻近地区协同发展，依托湖南自贸试验区、临空经济示范区等开放平台，发挥长沙航空、文化交往领域的优势，引领中部地区全方位对外开放，提升长江中游城市群综合竞争力和对外开放水平，共建长江经济带中部增长极和支撑中部崛起的核心增长地带。

对接粤港澳大湾区建设。充分把握大湾区建设的战略机遇和溢出效应，务实推进长沙与大湾区在交通、产业、科技、生态等领域的对接合作，进一步激活长沙区域经济发展动力和活力，推进高质量发展。打破地理限制，构建便捷高效的对接通道；推进产业协同发展，紧密对接粤港澳科技创新走廊；促进区域旅游休闲康养联动，推动粤港澳湘文旅康养项目合作。

树立湘赣边省际合作典范，提升整体竞争力。长株潭积极与湘赣边区域对接，加快区域内高速铁路、高速公路、国省干线及通景道路连通对接。共同打造生态旅游休闲区，加大红色文旅产业合作，实现区域内旅游产业一体化合作建设，推动旅游产业开发向集约型转变。加强资源能源节约和生态环境保护，注重文化传承创新，着力加强旅游产业的规划协作、旅游项目的推进配合，加强旅游信息共享和推广服务，提升旅游产业的整体竞争力。

2.1.2 彰显新担当，示范引领全省发展

构建以长沙为极核的都市圈。以长沙中心城区为极核，长株潭都市圈为主体，周边区县（市）1小时通勤圈为重要组成部分，形成区域性城市空间聚集的大长沙都市圈，优化都市圈空间布局。

强化交通辐射能力。加快构建长沙4小时航空经济圈，将长沙机场打造成为区域性国际航空枢纽。加快建设长益常、长赣高铁，推动呼南高铁连接长沙，规划建设长九高铁和长岳、长衡（含长沙西至湘潭北至株洲西联络线）城际铁路，打造长沙“米”字型高铁枢纽。规划建设京广铁路货车西环外绕线。打造中欧班列（长沙）全国集结中心。

推进以长沙为核心周边区域协同发展。强力推进长岳协同发展，加大长岳经济走廊建设力度，加强规划引导，出台政策支持。通过整合长株潭要素集聚的核心优势和岳阳通江达海的门户口岸优势，共同参与区域竞争，发挥长江中游的核心引领作用。未来通过推动湘阴、汨罗融入长沙大都市区，扩容大长沙都市区，提升长沙辐射带动能力和湘阴、汨罗的承接协同能力，引导中心职能在更大范围的重组互补，实现协同发展。

2.1.3 发挥新作用，促进长株潭一体化

落实规划同图、设施同网、三市同城、市场同治、产业同兴、创业同为、开放同步、平台同体、生态同建、服务共享等长株潭一体化“十同”要求，以统一管控生态格局，协同城镇功能布局，构建同城化交通网络等空间协同策略推动长株潭一体化深

度融合，加快构建同城化发展新格局，打造中部地区高质量发展核心增长极、全国城市群一体化发展示范区、全国生态文明建设先行区。

统一管控生态格局。推进长株潭都市区形成“一心、一脉、十楔”的生态格局。“一心”为长株潭绿心，“一脉”为湘江，“十楔”分别为黑麋峰生态绿楔、捞刀河生态廊楔、大围山—浏阳河生态绿楔、岳麓山生态绿楔、谷山生态绿楔、大王山生态绿楔、仙庾—大京生态绿楔、渌江生态绿楔、涓水生态绿楔、涟水生态绿楔。与湘潭共同保护大王山绿楔，与株洲共同保护九郎山省级森林公园、五仙湖水库、仙度山绿楔。

协同城镇功能布局。积极推动形成两条区域走廊。推动望城经开区、长沙高新区、大学科技城联动湘潭高新区、湘潭经开区、天易经开区、雨湖工业集中区、岳塘经开区共同打造湘江西岸（长潭）科创走廊。推动长沙经开区、隆平高科技园区、雨花经开区主动对接株洲产业园区共同打造湘江东岸（长株）制造业走廊。

构建同城化交通网络。引领构建“大”+“环”型轨道快线网。新增长浏快线、长宁快线与长株潭城际线链接城市主要中心，新增长株潭城际西环线和东环线链接湘潭、株洲主要枢纽，以轨道快线实现城市中心和枢纽间的“直连直通”；与株洲、湘潭加强城市轨道的统一规划、统一标准、统一运营，强化绿心的中间连接。协同构建水铁联运的货运体系，加强跨市对接，形成同城同

网高快速网络，加强南向干道衔接，扩大长株潭同城化效益，强化北向联系干道，加快湘阴、汨罗、平江融城步伐，统筹长沙市域范围东连浏阳、西接宁乡的路网建设。

2.2 统筹市域国土空间格局

2.2.1 统筹协调城市空间总体格局

以千万级人口的国际化大城市为目标，着力构建多中心、网络化、组团式、集约型的空间发展模式，坚持“东拓、西提、南融、北进、中优”，形成“一核两副十片、一轴一带两廊”的城市空间总体格局。

一核两副十片：围绕五区联动，做大城区，构建核心带动、片区优化、新城发力的城市空间布局结构。“一核”，即长沙主城核心区，重点优化城市空间布局，促进内涵式高质量发展，突出国家中心城市和省会担当的核心职能，建设最能代表国家中心城市能级水平的高品质高质量城市服务核心和生活城区；“两副”，即浏阳城区和宁乡城区两个副中心，面向构建新发展格局，围绕做实县区的要求，构建浏阳、宁乡城区省会副中心，培育省会城市新增长极；“十片”，即以“十个重大城市片区”推动长沙都市区提质，突出重点优片区，高标准打造金阳新城、金洲新城、金霞新城三大产业功能片区，高水平建设滨江金融、国际会展、高铁西城、南部融城等四大高端服务功能片区，高质量塑造隆平、大泽湖、大王山三大特色功能片区。

一轴一带两廊：“一轴”为湘江综合发展轴，依托沿江发展动

力，拉开城市南北骨架，集聚高端服务功能和特色功能，优化城市内部品质；“一带”为长浏宁城镇发展带，依托沿线五大国家级产业园区，串联城市东西发展脉络，壮大城市产业能级；“两廊”为长株制造业走廊，长潭科创走廊，面向长株潭区域协同发展，提升科技创新、智能制造发展。

2.2.2 统筹协调国土空间规划分区

落实省级主体功能区规划要求，根据长沙市国土空间的资源分布现状，立足资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价，构建全市域国土空间开发保护发展的空间功能分区。全市域划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、城镇发展区5类分区：生态保护区按相关管理条例实行严格管控；生态控制区原则上保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设；农田保护区内从严管控非农建设占用永久基本农田，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量；乡村发展区鼓励农林牧渔等农业发展、乡村特色产业发展，引导农民集中生活居住和生产配套；对城镇发展区内的城市集中建设区、乡镇集中建设区、城镇弹性发展区进行分类管控引导。

2.2.3 统筹三线管控

优先划定永久基本农田。为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实行最严格的耕地保护制度，科学划定永久基本农田，实行特殊保护，严格耕地用途管制，有效遏制耕地非农化、非粮化。严格划定生态保护红线。由自然保护地、饮用水源一级保护区、

国家一级公益林、生态功能极重要生态环境极敏感区等构成，实行最严格的准入制度。合理划定城镇开发边界。城镇开发边界内，实行“详细规划+规划许可”管制方式，并加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等控制线的协同管控。

第三章 改善质量，形成蓝绿交织的生态空间格局

3.1 优化结构，构建生态安全格局

尊重自然山水格局，推行绿色发展、循环发展、低碳发展的理念，贯彻“坚持人与自然和谐共生”的战略方针，以实现人与自然和谐共生的现代化作为发展目标。

构建“一江六河、东西两屏、南心北垸、一环六楔”的自然生态保护格局，体现长沙地域特色的山水林田洲垸等自然资源作为生命共同体系系统保护。“一江六河”指以湘江为干流，以浏阳河、捞刀河、浏水河、龙王港、靳江河、沙河为主要一级支流河，串联区域的其他河流及湖泊；“东西两屏”为东部罗霄山脉的九岭山系、连云山系、幕阜山系，西部为雪峰山余脉浏山、岳麓山、谷山；“南心北垸”为南部跳马、暮云、柏加、坪塘长株潭城市群生态绿心部分，北部望城区大众垸的洞庭湖湿地部分；“一环六楔”指三环线生态绿环承接东西部生态屏障，构筑谷山—乌山、岳麓山—莲花山、大王山—靳江河、绿心—浏阳河、苏托垸—捞刀河、黑麋峰—沙河6条生态绿楔，形成链接城市内外的生态廊

道和通风廊道。

3.2 精细保护，提高生态空间质量

3.2.1 严格划定生态保护红线

生态保护红线主要分布在浏阳大围山、株树桥水库、连云山系，北部黑麋峰、西部宁乡沔山山系周边。生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律、法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，具体人为活动清单按相关法律、法规及相关管理规定执行。

3.2.2 精细保护各类自然要素

明确林地功能分区布局及林业建设方向。市域分为“东西部水源涵养林与生态公益林保护区”“中部城市森林与林带林网建设区”“南部生态防护建设区”3个林地功能分区。东西部分区严格保护水源保护地、生物多样性富集区等高保护价值区域的林地，加强生态区位重要和生态脆弱区域的公益林建设力度；中部分区全面开展林带林网建设，加大对大围山国家森林公园、沔山风景名胜区生态资源的保护，重点建设沿沔水河、浏阳河、捞刀河的水土保持林等特殊用途林；南部分区恢复与重建中亚热带常绿阔叶林，提高林木覆盖率和林分质量。

保护重要山体，加强四大山系（群）整体保护，凸显区域屏障功能。加强连云山系、九岭山系、幕阜山系以及大围山4大山系生态保育、生态建设和生态修复；积极提高林木覆盖率，在严

格保护已有森林，加强控制建设项目对森林占用征收情况的基础上，搞好绿化工程，积极拓展绿色生态空间。

优化江河水系网络布局，加强水库管控，提升水库水质。形成以湘江水系为核心的水系网络，浏阳河、捞刀河、沔水河、靳江河、龙王港、沙河6条支流为主的河湖水网生态系统。以自然河湖水系、调蓄工程和引排为依托合理兴建必要的引调水工程，进一步加强河湖水系及周边环境综合整治，提高水系连通性，构建流域相济、多线连通、多层循环、生态健康的水网体系。

充分发挥湿地、垸子对于调蓄洪水、减轻城市热岛效应、应对极端气候下生态系统的调节和修复的重要作用。对长沙市湿地保护进行科学区划布局，建设以湿地公园、湿地自然保护区、重要湿地建设为基本格局的湿地保护体系。重点保护蓄滞洪垸，推进翻身垸、苏蓼垸2个省级蓄滞洪垸和18个市级蓄滞洪垸的安全建设。

3.2.3 开展重点地区生态修复

开展系统生态修复，分片有序推进实施。水土流失治理方面加强侵蚀沟、河流坡岸、湖泊和水库周边的生态修复，重点对沩山、九岭山系和连云山系3大水土流失区域进行治理。水环境和水生态修复方面，采用控源截污、内源治理、活水保质等手段，提升水生态品质；森林生态修复方面，加强水源涵养区和水土保持区等的森林抚育和低效林改造，重点对绿心地区、大王山—莲花山地区、黑麋峰—流沙河流域、谷山森林公园等区域进行森林

生态修复；矿山矿坑生态修复方面，开展历史遗留矿山地质环境治理；湿地生态修复方面，采取人工恢复、新建或改进湿地的方式，对湿地环境进行生态修复，延缓或者控制湿地退化，恢复生物多样性。

3.3 合理利用，激活生态空间价值

3.3.1 公园体系格局

构建“自然保护地（风景名胜区）+郊野公园+城市公园”的城乡公园体系，为市民提供高品质城乡休憩空间。

自然保护地：构建“自然保护区+自然公园”的自然保护地体系，规划影珠山省级森林自然公园、松雅湖国家湿地自然公园等22处自然保护地。

风景名胜区：保护市域自然景观和人文景观，规划岳麓山风景名胜区、浏山风景名胜区、花明楼风景名胜区、大围山风景名胜区、影珠山风景名胜区、道吾山风景名胜区等6个风景名胜区。

郊野公园：依托自然资源和历史文化资源建设休闲游憩、体育健身等多种类型郊野公园。重点依托谷山、岳麓山、大王山、黑糜峰、捞刀河、浏阳河等6条生态绿楔建设郊野公园群，推进以湖泊湿地、森林、垸子为主体的郊野公园建设。

城市公园：合理布局市、区级综合公园、专类公园、社区公园、游园等，形成层级丰富、布局均衡的城市公园体系。老城区结合城市更新、四增两减，完善绿地布局，开展口袋公园和街头绿地建设。

3.3.2 构建三级绿道体系

构建市级—区级—社区级绿道层级体系，结合长沙山水特色，形成“一江两岸、六河曲串”的城市绿道网络。市级绿道突出“长藤串瓜、成网成环”的规划布局特点，将城市山、水、湖、公园等生态景观要素进行有效联系；区级绿道依托河流水系、历史风貌道路及城市开敞空间，作为市级绿道的补充，完善蓝绿游憩绿道体系；社区级绿道依托生活性支路、居住区道路等，串联主要生活生态空间，满足日常休闲散步、跑步健身等功能。

3.3.3 强化滨水空间打造

提升“一江六河”沿线滨水空间品质。优化岸线功能结构，适当增加岸线公共性，对岸线进行适当的景观化、生态化建设，打造带状公园，加快亲水驳岸生态化改造，提升滨水岸线环境。逐步恢复河滨带、库滨带自然生态系统，改善河岸生态微循环，提高水体自净功能。统筹岸线景观建设，打造功能复合、开合有致的滨水空间。提高河道的亲水性，满足市民休闲、娱乐、观赏、体验等多种需求。

分类保护开发洲岛资源。依托湘江及15个洲岛，按照“一洲一品”策略，建设湘江中央公园带，打造湘江世界级洲岛文化客厅。

以浏阳河组织东部空间发展。打造浏阳河美丽九道湾，将两岸滨水区建设成为高品质的文化创意产业带。重点抓长沙县段浏阳河沿线滨水空间基础设施建设，为优质产业入驻筑牢基础，充

分展现浏阳河面向未来的新经济带价值。

第四章 振兴发展，引导优质高效的农业空间格局

4.1 筑牢底线，保障粮食生产安全

加快构建数量、质量、生态“三位一体”的长沙市耕地保护新格局，建立健全永久基本农田“划、建、管、补、护”长效机制，落实上级规划确定的耕地保有量及永久基本农田任务，明确永久基本农田调整机制及补划要求。加强永久基本农田建设，提升永久基本农田质量建设。健全耕地和永久基本农田保护机制，健全动态监管机制。

4.1.1 牢牢守住耕地红线

严格落实耕地保护责任。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，严防死守耕地红线，采取强有力的措施，落实最严格的耕地保护制度。严格落实国家和省下达的耕地保有量、永久基本农田保护任务，层层压实耕地保护主体责任，确保粮食安全。全面落实“两个耕地占补平衡”，严格控制新增建设占用耕地，确保现有耕地数一寸不少。坚决贯彻落实好中央、省“六个禁止”，制止耕地“非农化”要求，组织全面开展耕地保护目标落实情况核查及耕地“非农化”项目清理，加强耕地种粮情况监测，建立耕地“非粮化”情况通报机制。

4.1.2 落实永久基本农田保护任务

巩固永久基本农田划定成果。充分运用卫星遥感和信息化技

术手段，对长沙市域内永久基本农田划定成果进行整改补划。全面清理划定不实问题，依法处置违法违规建设占用问题，严格规范永久基本农田上农业生产活动。

做好永久基本农田储备区跟踪更新。加强永久基本农田储备区监督管理，根据土地综合整治、高标准农田建设和土地复垦等新增耕地情况，结合年度土地变更调查对永久基本农田储备区进行补充更新。

4.1.3 加强乡村土地综合整治

推进耕地提质建设。组织开展耕地资源质量分类，详细掌握长沙市耕地资源的质量状况，并对市域的耕地质量情况进行年度调查更新。深化推进耕地质量行动，力争耕地质量逐年提升。

推进农用地整治。开展农用地潜力分析，评定各乡镇新增耕地潜力等级。推进农用地整治，实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等工程建设措施，增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境的能力。

推进高标准农田建设。按照“田成方、林成网、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的要求，综合耕地质量评价、地力调查与质量评价成果，综合考虑自然资源条件、经济社会发展水平和粮食生产基础，通过实施土地平整、土壤改良、灌溉排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农田输配电等措施，改善农田基础设施条件，提高农田综合生产能力。

推进宜耕未利用地开发。一是开展耕地后备资源调查评价。

全面清查耕地后备资源面积、类型、权属和分布情况，分析未利用地开发潜力。二是推进宜农未利用地开发。通过工程和生物措施，将宜农荒草地、宜农裸土地、石漠化地、荒滩地、符合要求的园地等其他宜农未利用土地变为耕地。

4.2 科学引导，构建农业发展格局

保障粮食安全和农产品质量安全，科学合理划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，大力发展“一县一特”特色农业产业，发展都市低碳农业，加快构建具有长沙特色的现代都市农业格局。

构建粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。粮食生产功能区以水稻生产为重点，依托优质耕地集中区域打造优质高效粮食产区，夯实粮食产业主导地位，重要农产品生产保护区主要生产油菜籽等重要农产品。

4.3 特色打造，激发农业空间活力

4.3.1 引导乡村有序发展态势

构建美丽乡村新格局。行政村按照“农业强、农村美、农民富”的乡村全面振兴发展目标，全面彰显具有湖湘特色的乡村空间特征。按照农业发展类、城郊融合类、集聚提升类、生态保护类、特色保护类的思路，因地制宜引导乡村分类有序发展，差异化推进乡村振兴，逐步形成“内环外廊”的美丽乡村新格局。内环依托近郊高速环，串联周边自然资源与景观节点，形成以郊野公园为主的近郊美丽乡村环；外廊以南北横线为主线，依托深厚

的文化底蕴引导乡村特色发展。

4.3.2 推进乡村发展区合理开发

加快优势特色产业集群和全产业链统筹布局，围绕农业科技创新与成果转化、现代农业社会化服务体系建设、农产品精深加工、流通与贸易等产业链薄弱环节和关键环节，加快形成完整产业链，推动形成一批百亿、千亿产业集群，打造六大百亿特色农业产业链。

营造宜居乡村生活空间。探索农村宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。深化农村集体产权制度改革，建立农村集体经营性建设用地入市制度，探索“点状供地”模式，盘活乡村闲置集体土地资源，增加农民财产性收入。持续推进农村宅基地确权登记，严格按照批准面积和建房标准建设住宅，禁止未批先建、超面积占用宅基地，落实“一户一宅”规定。统建联建农村住房，实现村民住房适度有序集中。通过实施村庄道路、农村供水安全、农村电网升级改造、乡村物流体系建设、农村住房质量提升等工程，补齐农村基础设施短板，加快城乡基础设施一体化，推进城乡基本公共服务均等化布局，促进城乡要素合理配置。

第五章 提升效率，构建高效集约的城镇空间格局

5.1 提高结构效率，科学谋划全域空间格局

构建城乡融合发展体系。充分考虑市域各城镇的区域地位，逐步形成规模不同、功能各异、布局合理、相互联系紧密的城镇

群体，规划形成“中心城区—副城—乡镇—社区”的城镇体系。中心城区即长沙中心城区，副城即浏阳城区及金阳新城、宁乡城区及金洲新城。乡镇为66个建制镇，其中中心镇8个，一般镇58个。

5.2 提高组织效率，优化城市中心功能布局

5.2.1 高起点规划，科学谋划长沙中心城区空间格局

构建“一江两岸、一核多心”的中心体系。以“一江两岸”突出长沙市跨江发展的城市格局和趋势，打造承载长沙城市活力、文化魅力、山水洲城特色的“中央活力核”，黄兴、梅溪湖、星沙、大泽湖、暮云、大王山等多个城市组团中心协同发展。

5.2.2 高质量发展，持续优化长沙核心功能布局

优化制造业空间布局。围绕建设“国家重要先进制造业中心”，构建“一带五园五区”的先进制造业格局，推进“五好园区”建设。“一带”指浏长宁先进制造业产业带。“五园”指宁乡高新区、天心经开区、金霞经开区、雨花经开区、岳麓高新区5个先进制造业重点园区。“五区”指长沙高新区、长沙经开区（含星沙产业基地）、宁乡经开区、浏阳经开区、望城经开区5个核心园区。提高工业用地效益，保障产业用地向宁长浏先进制造业产业带集中、向五园五区集中，着力培育一批产业配套完善、龙头企业主导、创新能力突出、辐射带动能力强的智能制造示范基地。依托五园五区，开展产城融合规划建设。

优化科技创新空间布局。围绕建设“国家科技创新中心”，构

建“一城四谷”的科创空间体系。“一城”指岳麓山大学科技城，依托岳麓山大学城为核心，积极筹建岳麓山国家实验室，谋划布局同步辐射光源、量子计算等大科学装置和重大科研基础设施，创建综合型国家科学中心，为创新发展提供人才培养、知识创造、科学研究等支撑，是创新的核心策源地。“四谷”指创新麓谷、种业硅谷、中国V谷和湘江智谷，重点面向未来产业，着眼全科技发展趋势，抢占科技制高点，打造特色鲜明的产业片区。其中创新麓谷要建成国家级双创示范基地升级版，湘江新区主要创新指标达到全国先进水平，种业硅谷要增强隆平科创城创新示范作用，打造全国现代种业一流标杆区，中国V谷要强化创新集聚作用，坚持“文化+科技”融合发展，加快构建视频文创、动漫游戏、数字出版3大产业圈层，打造数字资产交易中心，推动资源要素和产业集聚，加快建设国家级视频文创产业创新中心。

优化文化创意空间布局。围绕建设“国际文化创意中心”，构建“两带三区”，建设具有国际影响力的文化创意中心。“两带”指湘江文化创意产业带、浏阳河文化旅游产业带，引导重大文化设施优先向湘江与浏阳河两岸、城市副中心等地区集聚，形成文化设施的名片效应、规模效应、辐射效应。“三区”为历史城区文化集聚区、环马栏山文创集聚区、环岳麓山文创集聚区，联合多个文化创意产业园，强化国际关系、活动赛事和会议会展3类文化交流形式，提升长沙文化产业的国际影响力。

优化综合交通物流空间布局。围绕建设“国家综合交通枢纽

城市”，重点建设黄花机场、长沙南站、长沙西站、金霞物流4大综合交通枢纽，加强枢纽对片区发展的引擎带动作用。黄花机场枢纽突出空铁联运，并以黄花机场枢纽为核心，联动临空经济示范区发展。建设黄花机场第三、第四跑道和T3、T4航站楼，引入渝长厦高铁、云贵厦联络线、西南联络线，预留长九高铁接入条件。长沙南站枢纽未来以服务河东对外出行为主，缓解集散交通压力，并以长沙南站枢纽为核心，联动高铁会展城发展。长沙西站枢纽以服务河西对外出行为主，完善长沙市枢纽格局，并以长沙西站枢纽为核心，联动高铁西城发展。金霞物流枢纽促进区域联动、水铁联运，并以金霞枢纽为核心，联动金霞新城发展。

引导现代服务业空间集聚。围绕建设“区域性国际消费中心城市”，聚焦滨江金融聚集区、芙蓉中路金融聚集带和五一路金融聚集带高端金融服务中心建设，打造河东中央商务区和湖南金融中心，推动河东中央商务区提质升级，强化片区综合服务功能，改善环境质量，完善基础设施，保护利用优秀历史文化资源，打造全年龄友好的消费空间，使之成为集信息、金融、商务、行政办公于一体，环境优美、设施一流、高效集约的城市服务核心。推动梅溪湖国际新城、湖南金融中心、高铁西城、马栏山视频文创产业园、长沙临空经济示范区、高铁会展新城、南部片区等片区引进总部经济，大力发展金融业和商务服务业。

着力优化提升开放空间。围绕建设“内陆地区改革开放引领城市”，加快中国（湖南）自贸试验区长沙片区开放崛起，推动外

向型经济高质量发展。做强长沙临空片区开放引擎，推进黄花综保区与长沙东部空港片区“区港联动”，发展临空经济。提升长沙会展新城开放动能，围绕打造具有国际影响力的会展名城，完善国际会展中心、会议中心战略载体功能，办好一批高水准、国际化的品牌展览和中高端会议，建设国际中高端会议会展承办地和现代服务业集聚新区。

5.3 提高利用效率，有序组织城市有机更新

5.3.1 大力推进城市有机更新

积极引导岳麓山国家大学科技城、书院路两厢等重点更新片区开展高质量城市更新。加大观沙岭片区、蔡锷北路两厢、湖橡、下碧湘街、湘雅附二、湘雅附三、蔡锷中路两厢、火车站片区等改造条件成熟的重点单元成片改造力度，加快形成整体连片规模效应。推进潮宗街等历史文化街区的有机更新。深入推进背街小巷环境精细化整治提升行动计划，着力打造精品宜居街巷。强化落实“四增两减”，推进老旧小区、危旧楼房、棚户区改造，凸显历史文化特色，提高设施共享，优化旧城空间品质。积极推进旧工业区建设发展，加强工业遗存保护利用，打造新时代城市复兴长沙新地标。

5.3.2 统筹地上地下空间开发利用

坚持先地下后地上、地上地下相协调、平战结合的原则，鼓励竖向分层立体综合开发和横向相关空间连通开发，引导部分平面增量转向地下垂直增量。地下空间优先安排市政基础设施、人

防工程、应急防灾设施，有序适度开发公共活动功能。逐步完善以主中心、综合服务中心为核心，以轨道交通换乘枢纽、公共活动中心等区域为重点的地下空间总体布局，形成功能适宜、布局合理的竖向结构，推进建设用地的多功能立体开发和复合利用。

5.4 提高服务效率，提升城乡生活服务品质

5.4.1 优化住房空间布局

优化居住空间布局。根据人口分布导向调整居住用地空间布局，增加城市副中心、组团中心、核心小城镇、中心镇的住宅用地的供应规模。综合考虑公共交通和公共服务设施配套水平，合理调控居住用地供应时序和节奏，居住用地优先在轨道站点、大容量公共交通廊道节点周边布局，促进职住平衡，推广街区制，建设小街区、低密度、开敞式、有活力的社区。

5.4.2 完善公共服务体系

提升城市公共服务水平。构建“市级—区级—街道—社区”4级服务体系，加大对公共文化、体育、养老设施的投入，弥补现状不足，继续保持对优质基础教育和医疗卫生服务的投入。推进城乡公共文化服务体系一体建设，完善提升基层公共文化服务中心，实现各级基本文化服务设施全覆盖，打造“15分钟公共文化生活圈”。构建规模适度、体系完善、布局合理、城乡统筹的教育设施空间格局，打造优质教育体系。结合城市副中心与组团服务中心布置区县级体育中心，建设城区15分钟健身圈。保障基层医疗卫生服务机构建设，构建城市15分钟、农村30分钟医疗服务

圈，综合考虑服务人口和服务半径均衡设置公立医院。到2025年，各区县至少建成1处文化中心，建设优质均衡发展的教育基本公共服务体系；各区县至少建成1处区级体育中心；每千人口医疗机构床位数达11张，街道综合养老服务中心覆盖率80%以上，社区居家养老照料机构覆盖率90%以上。

完善城镇社区15分钟生活圈。结合社区内人口结构和需求特征，提供满足各年龄段社区居民生活所需的基本配套设施与公共活动空间，形成安全、友好、舒适的社会基本生活平台，提升群众的获得感与幸福感。到2025年，达到15分钟步行城镇社区公共服务设施覆盖率100%。

第六章 彰显魅力，营造有格调的特色空间格局

6.1 严格管控，展现山水洲城景

6.1.1 整体风貌格局

突出长沙“一江两岸、山水洲城、湖湘文韵、现代风尚”的城市总体风貌特色。加强湘江及两岸的风貌塑造，突出百里江廊统领城市空间格局、串联城市重点风貌区与景观节点的骨架作用。加强湘江两岸“山水洲城”的特色格局。突出湘江东西两岸城市总体风貌的差异化，形成西山东河、静动两分的差异特征。

6.1.2 重点地区分类与引导

为彰显城市地域空间风貌和特色，将重点地区分为城市门户地区、城市中心地区、滨水沿山地区、历史文化地区、重要道路

轴线地区、湘江及浏阳河周边地区等。

城市门户地区重在塑造现代、简约的门户枢纽风貌。城市中心地区重在提升城市片区公共中心形象，注重建筑群组变化，突出城市空间的多样性和艺术性。滨水沿山地区要注重整体风貌和天际线控制，增加通山达水的视线廊道及道路，塑造高品质的公共活动空间，体现与自然协调发展的现代城市风貌。历史文化地区要严格控制整体格局和风貌，加强协调地区的景观保护与控制，打造特色历史步道和历史场所。重要道路轴线地区要塑造起伏有序、特色鲜明的天际轮廓线，注重公共建筑、活力场所的营造，凸显现代化的大都市形象。湘江及浏阳河周边地区重点保护湘江及浏阳河的岸线和格局，打造两岸百里画廊，控制湘江及其支流两岸的建设及风貌。

6.1.3 加强廊道空间管控

严格保护历史城区传统风貌及整体格局。整体性保护历史城区的空间肌理、历史城墙等历史文化资源及传统风貌。严格控制历史城区的开发强度和建设密度，疏解历史城区的多样功能，控制历史城区容量。优化历史城区的交通系统，构建历史步道网络，鼓励历史城区内低碳出行。健全历史城区的防灾体系，保障历史城区安全。建设历史步道网络系统，街巷延续街道界面和空间特色，保持道路宽度、线型、尺度，梳理人行空间，细化交通组织，塑造宜人环境和优美景观。

重点保护“天心阁—杜甫江阁—橘子洲—岳麓山”视线走廊。

保护视线走廊所形成的“山水洲城”空间构架纽带，严控古城风貌区核心区内建筑高度。

一般保护其他视线走廊视域空间界面，加强建筑高度控制，使其视线无遮挡。

6.2 文化传承，营造湖湘人文韵

保护古城历史文化风貌区和岳麓山历史文化风貌区。保护历史文化风貌区内历史文化资源、历史街巷肌理、传统风貌及格局。根据历史文化空间保护和功能需求，通过城市设计手段予以确定其路网格局、开发强度、建筑高度、建筑密度、建筑间距、体量形式色彩和其他配套设施建设标准，建筑形式要求不破坏整体风貌。其中，岳麓山历史文化风貌区要保护生态环境和保持生态平衡，建筑高度按岳麓山风景名胜区总体规划实施控制。

保护太平街、潮宗街、铜官古街等历史文化街区及省立第一师范、开福寺、化龙池等历史地段。以保护历史文化遗产的真实性、保护传统风貌的完整性和保持街区生活功能的延续性为基本原则，全面保护区内文物、优秀历史建筑、公馆等风貌建筑、历史街巷、古树名木、古井名泉、非物质文化遗产等真实的环境要素和历史信息。保护和延续城市肌理、空间布局、街巷尺度，保持城市丰富的历史文化内容，有序合规推进城市更新和环境提升。

6.3 大气舒展，彰显时尚现代貌

展现长沙优美的山水环境和格局明晰的整体城市意象，组织

好空间秩序，塑造优美城市天际线，将“山水洲城”作为长沙眺望特色重点。

塑造主次分明、结合自然、高低有序、层次丰富的天际线，其中重点管控湘江两岸建筑高度与体量，形成主次分明、山城相印的滨江天际线。

构建长沙“山水洲城”为基底的眺望系统，严格管控视廊范围内的建筑高度、体量和色彩，形成景观点突出的城市高度意向。重点控制天心阁至岳麓山、解放垵至大王山、鹅羊山至谷山、滨水新城至麻潭山、浏水河口至铜官窑古镇等视线廊道。

第七章 实施保障，推动空间发展规划落地见效

7.1 加强规划实施衔接

加强与国家、省、市“十四五”规划对接。按照中央和省对国土空间发展领域的相关要求，积极对接《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《中共湖南省委关于制定湖南省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《长沙市人民政府关于印发〈长沙市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要〉的通知》（长政发〔2021〕8号）、《长沙市人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》（长政发〔2020〕15号），把握乡村振兴、新型城镇化、生态文明等编制重点，遵守生态环境管控分区要求。

衔接落实新一轮国土空间总体规划。明确空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排，加强与国土空间总体规划的衔接，充分保障“十四五”国土空间发展的空间需求，确保“十四五”重大项目的用地需求，充分衔接落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控要求，以及约束性指标目标要求。各层次规划、各类城乡建设行为及项目审批都应落实相应管控要求。

7.2 完善规划体系建设

完善国土空间规划体系。建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。以国土空间规划为依据，健全用途管制制度。建立健全国土空间规划动态监测评估预警与实施监管机制。

加强规划监督评估。分解本规划确定的发展目标和主要任务，明确工作责任，加强第三方独立评估，听取社会各界、广大群众对规划实施的意见和建议。自觉接受市人大及其常委会对规划实施情况的监督检查。市政府有关部门负责的主要发展目标、约束性指标、预期性指标年度进展情况和重大任务年度完成情况，接受市人大及其常委会年度监督检查。推动社会公众广泛参与，采取多种形式、通过多种渠道，广泛开展规划宣传，让规划确定的目标任务深入人心，凝聚各方面力量积极参与规划实施，使实施规划成为全社会的自觉行动。

7.3 关注环境影响评价

在规划实施过程中，采取有针对性的防治措施，加强管理和监测，及时发现和解决问题，严格保护生态安全格局和各类自然要素。实现经济效益、社会效益和环境效益相统一，使得2025年环境质量可以控制在国家和地方标准范围内。

本规划自公布之日起施行，有效期至2025年。

抄送：市委有关部门，长沙警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市中级人民法院，
市人民检察院。
各民主党派市委。

长沙市人民政府办公厅

2022年2月28日印发
