

# 益阳市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 规 划 说 明

益阳市人民政府

2023 年 12 月

# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 一、编制背景.....                  | 1  |
| 1.1 贯彻国家主导思想.....            | 1  |
| 1.2 落实省级重大部署.....            | 3  |
| 1.3 助推益阳转型升级.....            | 3  |
| 二、编制过程.....                  | 4  |
| 2.1 规划编制历程.....              | 4  |
| 2.2 意见征集历程.....              | 5  |
| 三、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价 ..... | 9  |
| 3.1 自然资源环境现状.....            | 9  |
| 3.2 生态保护重要性评价.....           | 11 |
| 3.3 农业生产适宜性与承载规模.....        | 16 |
| 3.4 城镇建设适宜性与承载规模.....        | 18 |
| 3.5 评价主要结论.....              | 20 |
| 四、规划约束性指标和强制性内容 .....        | 22 |
| 4.1 规划约束性指标.....             | 22 |
| 4.2 规划强制性内容.....             | 24 |
| 五、国家和省重大战略和规划落实情况 .....      | 26 |
| 5.1 落实上位重大战略.....            | 26 |
| 5.2 共筑区域协同格局.....            | 28 |
| 5.3 上位规划指引.....              | 30 |
| 六、城市性质.....                  | 34 |
| 6.1 战略定位.....                | 34 |
| 6.2 城市性质.....                | 34 |
| 七、城市发展战略 .....               | 35 |

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 7.1 强中心城区战略——做强中心城区，提高中心城区辐射能力..... | 35 |
| 7.2 东接东融战略——加快能级提升，主动融入长株潭都市圈.....  | 36 |
| 7.3 产业强市战略——助力产业发展，科学统筹园区用地布局.....  | 37 |
| 7.4 提质增效战略——提升土地效益，促进土地集约节约利用.....  | 37 |
| 7.5 城乡融合战略——助推乡村振兴，构建城乡一体化发展格局..... | 38 |
| 八、人口与城镇化率 .....                     | 38 |
| 8.1 市域人口与城镇化率预测.....                | 38 |
| 8.2 市辖区人口与城镇化率预测.....               | 40 |
| 8.3 中心城区人口与城镇化率预测.....              | 42 |
| 8.4 人口与城镇化率指标.....                  | 42 |

## 一、编制背景

### 1.1 贯彻国家主导思想

#### 1.1.1 贯彻党的二十大精神

党的二十大报告明确了新时代新征程中国共产党的使命任务，我们要全面深刻领会中国式现代化的本质要求，继续深化“多规合一”国土空间规划改革，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，同心同德、埋头苦干，为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标而努力奋斗。自然资源系统在贯彻落实党的二十大精神方面责任重大，使命光荣，一定要坚持规划引领，高质量绘好国土空间蓝图，高标准、高质量推进我市国土空间规划编制，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性为基础，全面构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，推动全市生产空间更加集约高效、生活空间更加宜居适度、生态空间更加山清水秀。

#### 1.1.2 国土空间规划体系的构建

2013年5月习近平总书记在十八届中央政治局第六次集体学习时指出，“国土是生态文明建设的空间载体。从大的方面统筹谋划、搞好顶层设计，首先要把国土空间开发格局设计好。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，整体谋划国土空间开发”。2014年2月习近平总书记在北京考察时强调，“考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”。2018年4月习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出，“要按照‘多规合一’的要求，在开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，抓紧完成长江经济带生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作，科学谋划国土空间开发保护格局，建立健全国土空间管控机制，以空间规划统领水资源利用、水污染防治、岸线使用、航运发展等方面空间利用任务，促进经济社会发展格局、城镇空间布局、产业结构调整与资源环境承载能力相适应”。2019年3月全国人民代表大会期间，习近平总书记再次强调，“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、

农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，立足本地资源禀赋特点、体现本地优势和特色”。2019年5月9日，中共中央、国务院印发了《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称若干意见），指出“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据”，标志着国土空间规划体系构建工作正式全面展开。

### 1.1.3 贯彻生态文明发展思想

国土是生态文明建设的空间载体。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，整体谋划国土空间开发，统筹人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。

党的二十大描绘了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，将“生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化”作为新时代十年伟大变革之一，将“促进人与自然和谐共生”作为中国式现代化本质要求的重要内容，对推动绿色发展、促进人与自然和谐共生作出重大部署，为推进生态文明、建设美丽中国指明了前进方向，提供了根本遵循。我们要将学习贯彻党的二十大精神与深入学习贯彻习近平生态文明思想紧密结合起来，奋力谱写生态文明和美丽中国建设新篇章。

### 1.1.4 坚持以人民为中心的价值追求

以人民为中心统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局。把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，以人民城市理念引领城市转型升级。既聚焦解决人民群众最关注的热点难点问题，又着力维护和实现人民群众在经济、政治、文化、社会、生态等各方面的权益，重点解决不平衡、不充分的问题。

### 1.1.5 构建“双循环”发展格局

在中央财经委员会第七次会议上，习近平总书记强调要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。在“双循环”相互促进的格局下，湖南的区位优势将突显、“一带一部”的战略定位将发挥出更为重要的作用，或将迎来新一轮新的发展机遇。

## 1.2 落实省级重大部署

### 1.2.1 落实“一带一部”、实现“三高四新”美好蓝图

湖南要发挥作为东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部的区位优势。打造“三个高地”——全国有竞争优势的先进制造业示范引领区；具有核心竞争力的科技创新先进省份；内陆地区改革开放的示范和前沿。担当“四新”使命——“新路子”“新作为”“新担当”“新篇章”。切实担当中部地区崛起的重要增长极、长江经济带发展的重要支撑、“一带一路”的战略腹地。

### 1.2.2 对标“强省会”战略

湖南省第十二次党代会首次提出将实施“强省会战略”，全面提升长沙城市发展能级和核心竞争力。长沙首位度会进一步提升，各类要素会加速向省会城市聚集，只有尽快推动其由“资源集聚”向“外溢带动”转变，才能够带动引领都市圈、省域、城市群高质量发展。

### 1.2.3 融入长株潭都市圈、长株潭 3+5 城市群

湖南省“十四五”规划纲要将益阳定位为长株潭都市圈辐射区和拓展区，同时，益阳也是长株潭 3+5 城市群的重要组成城市，未来空间发展格局中，益阳应积极融入长株潭都市圈，主动加强与长沙市在产业协同、平台服务、研发转化等方面的对接合作，着力开拓与长沙优势互补、协同发展、融合发展的新格局。

## 1.3 助推益阳转型升级

### 1.3.1 益阳“强核”战略实施

益阳实施“强核”战略是对标对表省委“强省会”顶层设计的战略行动，

是应对长沙虹吸效应、接收长沙外溢效应的主动选择，也是深入实施区域协调发展战略引领全市高质量发展的重要抓手。益阳市有必要紧密跟进湖南省顶层思路，以中心城区高质量发展为抓手，通过做强做大中心城区，形成中心城区对县市引领带动、其他县市对中心城区的支撑互动，构建特色鲜明、优势互补、错位竞争、一体联动的全市域发展格局，形成“众星捧月”发展局面，从而带动区域社会经济发展水平全面提升。

### 1.3.2 益阳“高铁时代”的全新开放格局

随着益阳高铁南站的落地，渝长厦高铁、呼南高铁的陆续建成通车，使得益阳在3小时内可达四大城市群核心城市，将大幅度提高其交通区位、经济区位和对外开放度。高铁时代带来的时空格局改变，以及客流的井喷式提升，已远远超出想象。尤其是对于拥有区域性稀缺资源的城市，以及对外开放度、联系度高的城市，更为重要。未来如何应对全新开放格局下的机遇与挑战是本次规划研究的重要课题。

## 二、编制过程

### 2.1 规划编制历程

#### 1) 前期准备阶段（2019.11-2020.09）

成立益阳市国土空间规划编制领导小组，制定空间规划编制工作方案，完成招标投标程序确定规划编制技术单位。

#### 2) 现状情况梳理（2020.06-2020.12）

召开益阳市国土空间总体规划编制动员大会，完成搜集基础资料，完成底图底数绘制及认定工作。

#### 3) 部门及县市区调研（2020.09-2021.07）

完成市级15个职能部门、各区县市人民政府、工业园区、平台公司、市辖区所有街道及社区的调研座谈。

#### 4) 专题及专项研究（2020.10-2021.06）

完成相关专题研究成果并召开了专家咨询会，完成益阳市国土空间总体规

划大纲编制，同步开展多个专项规划编制，多次按国家及省厅部署要求划定并优化三条控制线方案。

#### 5) 初步方案编制（2021.06-2021.09）

三线划定阶段成果、公共服务设施及市政基础设施配置等重点规划内容征求部门和区县人民政府意见；三线划定阶段成果向市政府、市委常委会、市人大进行专题汇报。

#### 6) 成果深化阶段（2021.09-2022.03）

市县统筹，上下联动，完善并深化益阳市国土空间总体规划主体成果及相关专题专项内容。

#### 7) 三线划定阶段（2022.04-2022.10）

按照国家自然资源部及省自然资源厅统一部署调度，完成国土空间总体规划三条控制线划定工作，目前成果已上报自然资源部。

#### 8) 成果完善阶段（2022.10-2022.12）

根据国家下发的三线划定成果，对益阳市国土空间总体规划主体成果及相关专题专项内容。

#### 9) 意见征集阶段（2022.12-2023.02）

按照国家及省厅的统一部署，益阳市自然资源和规划局组织对益阳市国土空间总体规划成果进行专家咨询论证及广泛征求意见。

#### 10) 成果审查阶段（2022.11-至今）

按照部、省工作安排及要求，完成专题审查工作；同时主体成果开展部门及专家等意见征集，先后完成市辖区部门意见征集、告示版网络意见征集、全市区县（市）意见征集、市直相关部门意见征集、相邻城市意见征集以及专家意见咨询，完成中心城区范围划定，主体成果完成省厅预审，并顺利通过规委会全会审议、人大审议以及省厅预审。

## 2.2 意见征集历程

### 1) 2021年6月25日——益阳市国土空间总体规划专题专家咨询会

2021年6月25日，局党组书记、局长石录明同志主持召开若干专题专家咨询会。湖南师范大学教授、博导朱翔等六位专家，市政府副秘书长、市人大环资委、市政协经科委、市发改委、市工业和信息化局、市交通局、市商务局、高新区管委会、赫山区人民政府、资阳区人民政府、东部新区管委会等部门领导，市自然资源和规划局相关领导及部分例会成员参加了会议。会后结合专家意见，各专题进行成果修改及完善。

## **2) 2022年11月30日——益阳市国土空间总体规划专题审查会**

2022年11月30日，曹光辉主持召开益阳市国土空间总体规划专题审查会，资阳区、赫山区、益阳高新区，市城投、市交投，长春经开区、龙岭产业开发区分管负责人参加会议。会后设计单位结合部门相关意见，对相关专题成果进行了修改完善。

## **3) 2022年12月14日——益阳市国土空间总体规划（2021-2035年）市辖区部门意见征集**

2022年12月14日，对资阳区、赫山区、益阳高新区管委会发文《关于征求〈益阳市国土空间总体规划（2021—2035年）（征求意见稿）〉意见的函》。三区均已回函提供修改意见，经与相关部门沟通已落实主要意见，部分意见经讨论后未做修改也已进行补充说明。

## **4) 2022年12月21号——益阳市自然资源和规划局网络公开征集《益阳市国土空间总体规划（2021-2035年）》意见**

2022年12月21日—2023年1月19日，益阳市自然资源和规划局就市级总规主体成果公告版挂网进行民众意见征集。30天公示期满后，设计单位就收集意见进行回复解答，并对成果进行修改完善。

## **5) 2022年12月22号——益阳市国土空间总体规划（2021-2035年）区县（市）人民政府、市直相关部门意见征集**

2022年12月22号，对各区县（市）人民政府、益阳高新区管委会、大通湖区管委会，市直有关单位发文《关于征求〈益阳市国土空间总体规划（2021—2035年）（征求意见稿）〉意见的函》。后续累计收到意见回复22份，其中市直部门意见21份，南县意见1份。主要意见均已采纳修改，部分意见因涉及统

计口径或底图数据差异未做修改，也与相关部门进行了沟通及回复说明。

#### **6) 2023 年 1 月初——益阳市国土空间总体规划主体成果专家咨询**

2023 年 1 月初，《益阳市国土空间总体规划（2021-2035 年）》就主体成果向周建军、朱翔、朱辉、张成智、徐卫波、杨俊、曾朋七位专家进行意见咨询。经专家组研究后认为，该规划技术路线合理，规划内容较为全面，基本符合益阳实际，对益阳未来发展有较强的指导意义，原则同意该规划，并提出若干完善意见。意见主要集中在“应依据省级最新技术指南，完善成果内容的完整性（承诺事项、环境影响评价等）以及相关程序（征求相邻城市意见）的合规性。”等方面，规划对于主要意见均予以落实，未落实意见依据有关文件或规划成果已进行补充说明。

#### **7) 2023 年 1 月中旬——益阳市国土空间总体规划主体成果相邻城市意见征集**

2023 年 1 月中旬，依据《湖南省市级国土空间总体规划编制指南（征求意见稿）》要求，市自然资源和规划局就《益阳市国土空间总体规划（2021-2035 年）》主体成果向周边城市（长沙、岳阳、娄底、常德）征求意见。现已收到长沙、岳阳、娄底三市意见，针对已收集意见已进行成果更新完善。

#### **8) 2023 年 2 月 8 日——益阳市中心城区范围划定成果的部门意见**

2023 年 2 月 8 日，对赫山区、资阳区人民政府，益阳高新区管委会，市直有关单位发文《关于征求益阳市中心城区范围意见的函》。

#### **9) 2023 年 2 月 22 日——益阳市国土空间总体规划主体成果完成省厅预审查**

2023 年 2 月 22 日，省厅按照《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》、《中共湖南省委湖南省人民政府印发〈关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见〉的通知》湖南省自然资源厅关于印发《湖南省市县国土空间总体规划审查报批工作方案》的通知等要求，委托技术单位对《益阳总规》进行了预审查，提出了规划成果完善意见。总规编制技术单位针对意见进行逐条回复与修改。

#### **10) 2023 年 2 月 23 日——益阳市国土空间总体规划主体成果提请人大常委**

## 会主任会议审议

2023年2月23日,益阳市国土空间总体规划主体成果提请市七届人大常委会主任会议审查意见,会上人大常委会党组书记、主任 彭建忠,人大常委会党组成员、副主任 汤瑞祥等重要领导以及财经委、教科文卫委等部门就规划成果发言,并原则性通过规划成果审议。

## 11) 2023年2月24日——益阳市国土空间总体规划主体成果提请市规委会审议

2023年2月24日,市委书记陈竞主持召开益阳市国土空间规划委员会2023年第一次全体会议,深入学习贯彻习近平总书记关于国土空间规划工作的重要指示批示精神,听取工作情况汇报,审议并原则通过了《益阳市国土空间总体规划(2021—2035年)》。市委常委、常务副市长刘勇会,市政协副主席谢梅成,益阳高新区党工委书记汪军及市规委会成员单位主要负责人等参会。

## 12) 2023年2月27日——益阳市国土空间总体规划主体成果提请市人大常委会审议

2月27日上午,市七届人大常委会第九次会议召开。市人大常委会党组书记、主任彭建忠讲话,党组副书记、副主任汤瑞祥主持,副主任卜铁洪、杨丽萍、刘凌云、陈伟志、崔建平、黄育文,秘书长秦本华出席会议,湖南城市学院党委书记汤放华,市委常委、常务副市长刘勇会,市中级人民法院院长彭卫兵列席会议。会议听取了市人民政府关于提请审议《益阳市国土空间总体规划(2021-2035年)》的议案及说明,并审议通过。

## 13) 2023年3月26日——益阳市国土空间总体规划主体成果提请湖南省自然资源厅预审

3月26日通过省厅预审,已报省直部门征求意见。县级国土空间规划与市级国土空间规划同步编制,工作保持密切互动,严格落实市级传导约束性指标。所辖5个县市区均已形成规划成果,并完成专家审查、征求意见、规划公示和市级初审。

### 三、资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价

#### 3.1 自然资源环境现状

##### 3.1.1 耕地

益阳市耕地质量较高，是湖南省重要的商品粮基地之一。根据益阳市耕地质量更新评价成果，全市耕地的平均国家利用等为 5 等。其中优于平均国家利用等的耕地面积 134705.29 公顷，占耕地总面积的 44.91%，主要分布在南县、沅江市；劣于平均国家利用等的耕地面积为 165240.73 公顷，占耕地总面积的 55.09%，主要分布在安化县境内。

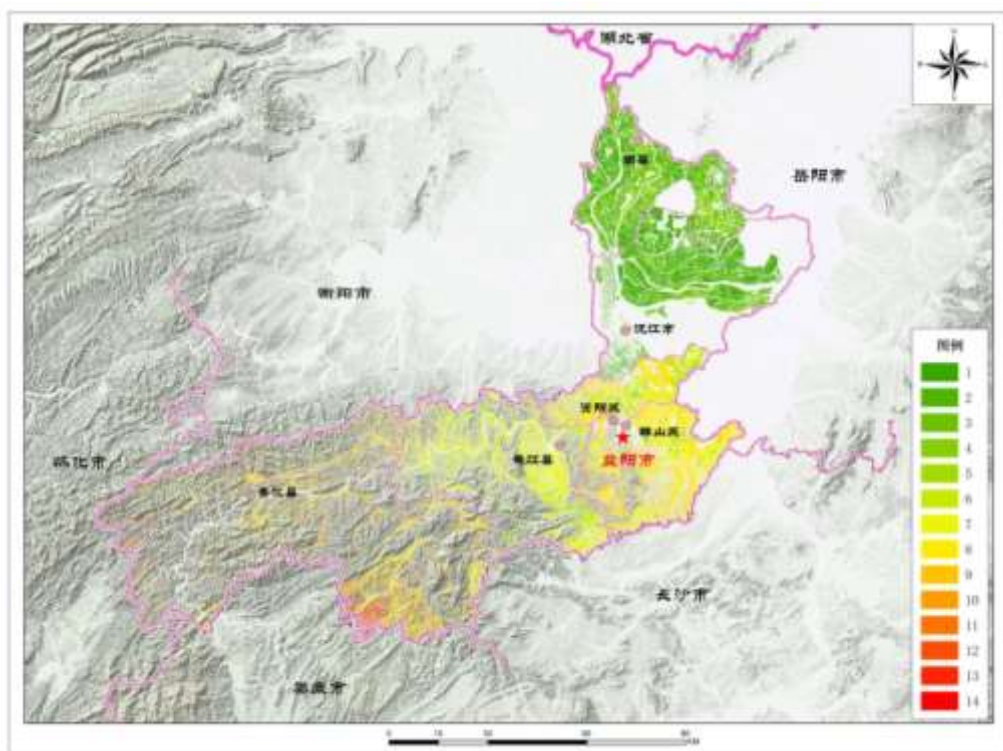


图 3-1-1 益阳市耕地质量等别分布图

##### 3.1.2 水域

益阳市溪河纵横，水系发达，河流众多，境内水系都属洞庭湖水系，按自然流域又可划分为资水水系、藕池水系和南洞庭湖水系。多年平均径流量为 99.37 亿立方米，径流深 806.2mm，多年平均径流系数为 0.50，2018 年资水入境水量为 76.81 亿立方米；境内有大型水库 3 座，中型水库 14 座，小(一)型水库

84 座，小(二)型水库 522 座，各类蓄水工程年末蓄水 30.8133 亿立方米。



图 3-1-2 益阳市水域现状图

### 3.1.3 土地资源现状

根据益阳市第三次国土调查数据，湿地面积占 5.81%；耕地面积 22.73%；园地面积占 1.80%；林地面积占 49.25%；草地面积 0.11%；商业服务业设施用地面积占 0.13%；工矿用地面积占 0.59%；住宅用地面积占 4.91%；公共管理与公共服务用地面积占 0.30%；特殊用地面积占 0.07%；交通运输用地面积占 2.14%；水域及水利设施用地面积占 11.39%；其他土地面积占 0.76%。

根据益阳市永久基本农田数据库，益阳市划定永久基本农田面积 239859.23 公顷，占纯耕地总面积的 84.75%，相对连片集中分布在南县、沅江环洞庭湖区。永久基本农田地类主要为水田，面积 201321.17 公顷，占永久基本农田面积的 83.93%；旱地面积为 38282.31 公顷，占永久基本农田面积的 15.96%；水浇地面积 45.07 公顷，占永久基本农田面积的 1.88%。

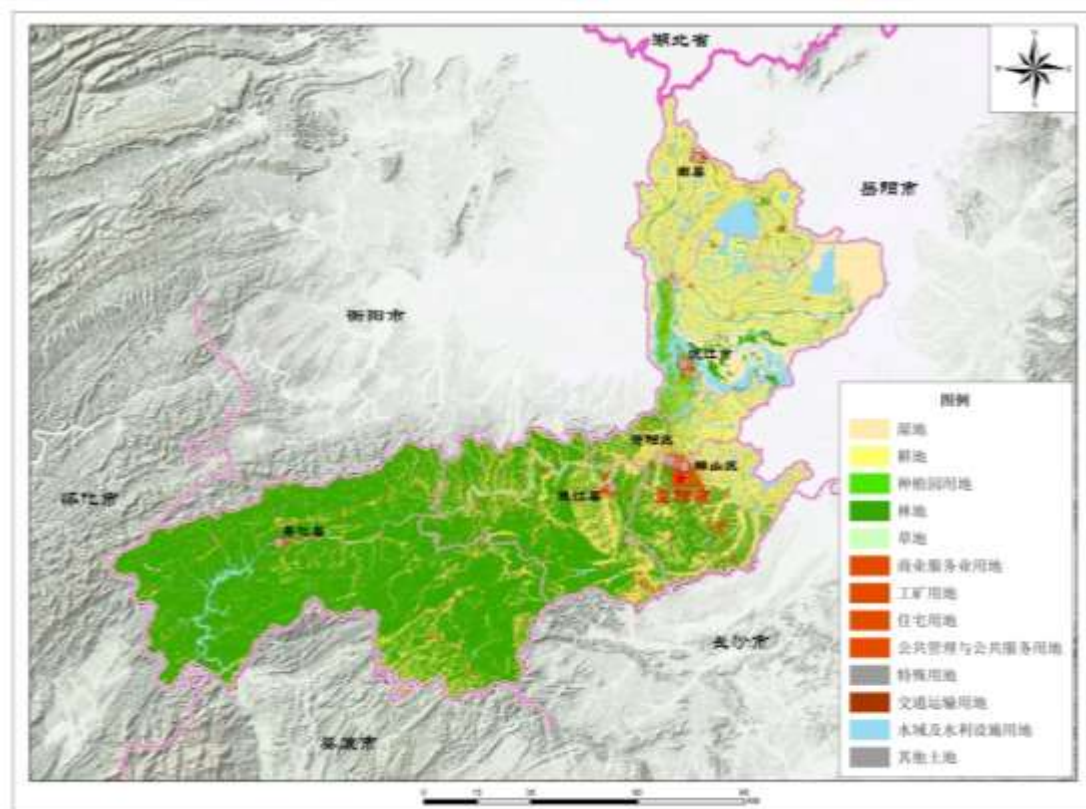


图 3-1-3 益阳市土地利用现状图

## 3.2 生态保护重要性评价

### 3.2.1 水源涵养功能重要性评价

益阳市境内河长 5km 以上的河流共 81 条（含湘江）。其中：干流 5-10km 的河流有 28 条，10km 以上的河流有 28 条；按流域集水面积划分，其中 10-50 平方公里的河流有 62 条，50-100 平方公里得河流有 8 条，100-1000 平方公里的河流有 8 条，1000 平方公里以上的河流有 3 条。根据三调数据，益阳市林地面积为 606804.01 公顷，占 49.25%。其中水源涵养林、水土保持林、农田防护林等林地有效保护了资江流域内的水土。益阳市境内的水源涵养保护地，有效减少了水土流失面积，为下游水域创造了良好的生态条件。

根据评价结果，益阳市水源涵养功能重要性等级情况见下表：

表 3-2-1 益阳市水源涵养功能重要性等级一览表

单位：公顷

| 行政区名称 | 一般重要     | 中等重要     | 高度重要      | 极度重要      |
|-------|----------|----------|-----------|-----------|
| 资阳区   | 2604.36  | 2829.02  | 7171.15   | 14218.55  |
| 赫山区   | 6605.77  | 3588.81  | 25953.47  | 35661.80  |
| 南县    | 2497.25  | 5595.19  | 5963.64   | 13359.11  |
| 桃江县   | 3882.51  | 3580.35  | 90181.42  | 84271.30  |
| 安化县   | 15360.72 | 3176.48  | 95432.14  | 351656.09 |
| 沅江市   | 2517.21  | 5146.91  | 5161.99   | 28745.74  |
| 总计    | 33467.81 | 23916.75 | 229863.81 | 527912.60 |

根据空间分布可知，益阳市水源涵养功能极度重要区主要分布在西部、中部和东北带状区域。主要分布在安化县、桃江县等。



图 3-2-1 益阳市水源涵养功能重要性分级图

3.2.2 生物多样性维护功能重要性评价

市域内野生动物属亚热带林灌丛草地农田动物群，种类繁多；市域内属中亚热带东部常绿阔叶林亚林带，按植被区系划分，属华中偏东亚系。地貌形态多样致使植被各具特色。市域内野生植物资源较为丰富，名目较多。市域内还有多个自然保护区和湿地公园。

根据评价结果，益阳市生物多样性维护功能重要性等级情况见下表：

表 3-2-2 益阳市生物多样性功能重要性等级一览表

单位：公顷

| 行政区名称 | 一般重要      | 中等重要     | 高度重要      | 极度重要      |
|-------|-----------|----------|-----------|-----------|
| 资阳区   | 33832.23  | 22.00    | 1371.00   | 7283.64   |
| 赫山区   | 69255.86  | 0.00     | 31135.86  | 6468.11   |
| 南县    | 26879.87  | 207.24   | 14188.32  | 16097.81  |
| 桃江县   | 107391.29 | 0.00     | 9967.00   | 80710.88  |
| 安化县   | 201445.53 | 5077.65  | 28617.26  | 256185.62 |
| 沅江市   | 53512.29  | 64546.95 | 21234.53  | 2730.39   |
| 总计    | 492317.08 | 69853.85 | 106513.98 | 369476.46 |

评价结果显示，在空间上主要分布于益阳市西部和中部等海拔较高，植被覆盖较好，人类活动干扰较少的区域。集中分布在安化县的西部、南部、背部，桃江县的北部等。

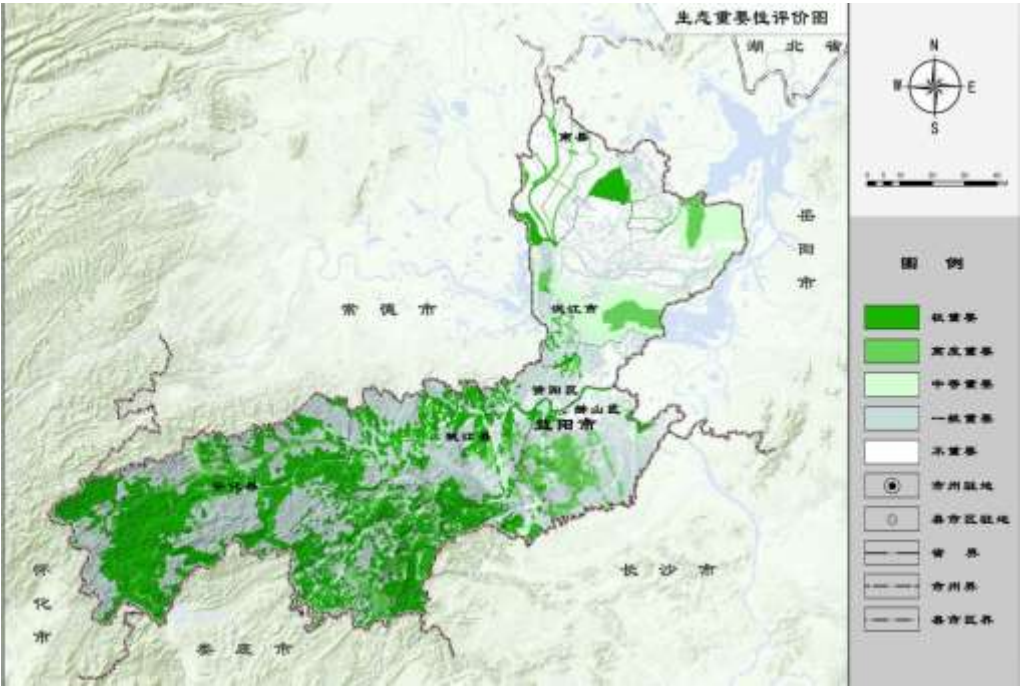


图 3-2-2 益阳市生物多样性功能重要性分级图

3.2.3 生态敏感性评价结果

(1) 水土流失敏感性评价

益阳市主要河流大部分发源于山地，河源区地势高，地表植被以灌木林及草地为主，土层薄、含砂量高，地表坡降陡，风速大，植被破坏后难以恢复，水土流失危险性较大。

在全市范围内，水土流失敏感程度不高，一般敏感面积为 154406.04 公顷，在益阳市的各县市区分布广泛，中度敏感面积为 12207.68 公顷，成块状分布，主要位于安化县和桃江县的部分区域。高度敏感和极敏感面积分别为 457.82 公顷和 583.66 公顷，主要呈点状分布，主要在安化县南部。

表 3-2-4 益阳市各县市区水土流失敏感性评价一览表

单位：公顷

| 行政区名称 | 一般敏感      | 中度敏感     | 高度敏感   | 极敏感    |
|-------|-----------|----------|--------|--------|
| 资阳区   | 1824.92   | 4.00     | 0.00   | 0.00   |
| 赫山区   | 7797.70   | 96.00    | 2.00   | 9.00   |
| 南县    | 356.12    | 0.00     | 0.00   | 0.00   |
| 桃江县   | 13574.74  | 3732.18  | 36.80  | 51.00  |
| 安化县   | 124947.47 | 8375.51  | 419.03 | 523.66 |
| 沅江市   | 5905.08   | 0.00     | 0.00   | 0.00   |
| 总计    | 154406.04 | 12207.68 | 457.82 | 583.66 |

## （2）生态敏感性评价

从整体来看，益阳市的生态敏感程度不高，一般敏感面积为 153673.04 公顷，在益阳市各县市区分布广泛，中度敏感面积为 15448.68 公顷，成块状分布，主要在安化县和桃江县的部分区域。高度敏感和极敏感面积分别为 457.82 公顷和 984.66 公顷，主要呈点状分布，主要在安化县南部。

表 3-2-5 益阳市各县市区生态敏感性评价一览表

单位：公顷

| 行政区名称 | 一般敏感      | 中度敏感     | 高度敏感   | 极敏感    |
|-------|-----------|----------|--------|--------|
| 资阳区   | 1824.92   | 4.00     | 0.00   | 0.00   |
| 赫山区   | 7797.70   | 96.00    | 2.00   | 9.00   |
| 南县    | 356.12    | 0.00     | 0.00   | 0.00   |
| 桃江县   | 13574.74  | 3732.18  | 36.80  | 51.00  |
| 安化县   | 124214.47 | 11616.51 | 419.03 | 924.66 |
| 沅江市   | 5905.08   | 0.00     | 0.00   | 0.00   |
| 总计    | 153673.04 | 15448.68 | 457.82 | 984.66 |



图3-2-4 益阳市生态敏感性评价图

### 3.2.3 生态重要性评价

综合以上分析，得出益阳市的生态保护重要性评价结果。全市生态保护重要性区域占比较高，占全市总面积 60%以上。其中生态保护极重要区面积 4239.21 平方千米，占全市总面积 34.40%；生态保护重要区面积 3584.46 平方千米，占全市总面积 29.09%。整体来看，益阳市生态重要性高的区域主要分布在西南、中部山地丘陵，另外资水、南洞庭湖、大通湖也有展布。集中分布在安化县和桃江县大部。



图 3-2-3 益阳市生态重要性评价图

### 3.3 农业生产适宜性与承载规模

#### 3.3.1 农业生产适宜性结果分析

益阳市不适宜进行农业开发的土地面积为 695214.57 公顷，占农业开发的土地面积 56.41%。适宜性评价结果为低适宜的为 93378.73 公顷，中适宜为 69521.36 公顷，高适宜为 374271.96 公顷，分别占适宜进行农业开发的土地面积的 7.58%、5.64%、30.37%。

表 3-3-1 益阳市各县市区农业开发适宜性分析结果一览表

单位：公顷

| 行政区名称 | 不适宜       | 低适宜      | 中适宜      | 高适宜       |
|-------|-----------|----------|----------|-----------|
| 资阳区   | 14712.71  | 2687.27  | 8483.33  | 31317.67  |
| 赫山区   | 24978.99  | 12014.97 | 10129.39 | 80806.76  |
| 南县    | 34881.60  | 1906.45  | 16348.78 | 79640.59  |
| 桃江县   | 96653.51  | 26817.10 | 14117.75 | 69273.30  |
| 安化县   | 406250.74 | 45469.61 | 18796.87 | 24031.64  |
| 沅江市   | 117737.01 | 4483.33  | 1645.25  | 89202.00  |
| 总计    | 695214.57 | 93378.73 | 69521.36 | 374271.96 |

整体来看，益阳市益阳市内约一半的土地较适宜农业开发，三分之一属于高适宜区。益阳市适宜进行农业开发的高适宜区主要分布于中部和东部湖区。中适宜区、低适宜区分布在高适宜区的外围，而不适宜区主要分布在安化和桃江。



图3-3-1 益阳市农业开发适宜性评价图

### 3.3.2 农业生产承载规模分析

采用指南中提出的农业功能指向的承载等级评价方法，得出评价结果。益阳市农业功能指向的承载等级为Ⅰ级的土地面积为700692.54公顷，占益阳市总面积的56.86%；承载等级为Ⅱ级的面积为260873.28公顷，占总面积的21.17%；承载等级为Ⅲ级的面积为72571.20公顷，占总面积的5.89%；承载等级为Ⅳ级有163034.75公顷，占总面积的13.23%；承载等级为Ⅴ级的有35214.92公顷，占总面积的2.86%。

表 3-3-2 益阳市各县市区农业功能指向的承载等级评价结果

单位：公顷

| 行政区名称 | I         | II        | III      | IV        | V        |
|-------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|
| 资阳区   | 19946.40  | 14075.20  | 1433.56  | 17274.94  | 4639.00  |
| 赫山区   | 42121.50  | 39455.22  | 11107.20 | 28041.86  | 7539.87  |
| 南县    | 28230.29  | 43474.77  | 12609.58 | 45880.42  | 3698.67  |
| 桃江县   | 136027.30 | 43597.36  | 12758.50 | 10626.98  | 4199.46  |
| 安化县   | 412326.43 | 67237.26  | 8910.11  | 3679.81   | 904.83   |
| 沅江市   | 62040.62  | 53033.47  | 25752.24 | 57530.74  | 14233.10 |
| 总计    | 700692.54 | 260873.28 | 72571.20 | 163034.75 | 35214.92 |

地形是制约益阳市农业开发的主要因素。适宜进行农业开发的土地主要分布在地势平坦的中部地区和东北部，益阳市承载力高的区域在东北部。从主要因素分析，农业功能指向的承载力等级高的地区，避开了坡度较大的山地丘陵区，充分保护了林地；南县、沅江、资阳、赫山都有呈集中连片分布的承载力高的区域，建议加强高标准农田的建设；安化、桃江受限于山地地区的坡度制约，能较好地承载农业开发的土地较少，且主要集中分布在山地山谷区，农业功能指向的承载力极低且分布范围稀疏。



图 3-3-2 益阳市农业功能指向的承载等级评价图

### 3.4 城镇建设适宜性与承载规模

#### 3.4.1 城镇建设适宜性结果分析

益阳市适宜性评价结果为不适宜的为 702320.50 公顷，低适宜的为 86337.73 公顷，中适宜为 158583.94 公顷，高适宜为 285144.44 公顷，分别占土地面积的 56.99%、7.01%、12.87%、23.14%，其中不适宜占比较大，高适宜主要位于益阳市平坦地区，低适宜位于山地区，两级分化比较严重，整体而言建设开发用地适宜性程度一般。

表 3-4-1 益阳市各县市区建设开发适宜性分析结果一览表

单位：公顷

| 行政区名称 | 不适宜       | 低适宜      | 中适宜       | 高适宜       |
|-------|-----------|----------|-----------|-----------|
| 资阳区   | 18781.86  | 2248.62  | 16065.38  | 20105.11  |
| 赫山区   | 19966.08  | 12591.49 | 12623.44  | 82749.10  |
| 南县    | 35327.94  | 57.08    | 46408.67  | 50983.74  |
| 桃江县   | 97668.95  | 25833.81 | 31842.35  | 51516.56  |
| 安化县   | 410893.84 | 45310.23 | 20419.08  | 17925.71  |
| 沅江市   | 119681.84 | 296.50   | 31225.02  | 61864.22  |
| 总计    | 702320.50 | 86337.73 | 158583.94 | 285144.44 |

整体来看，益阳市适宜进行建设开发的土地集中分布在资阳、赫山、南县、沅江。适宜进行建设开发的土地整体上呈现在中部和东北部，紧靠建成区的分布趋势。

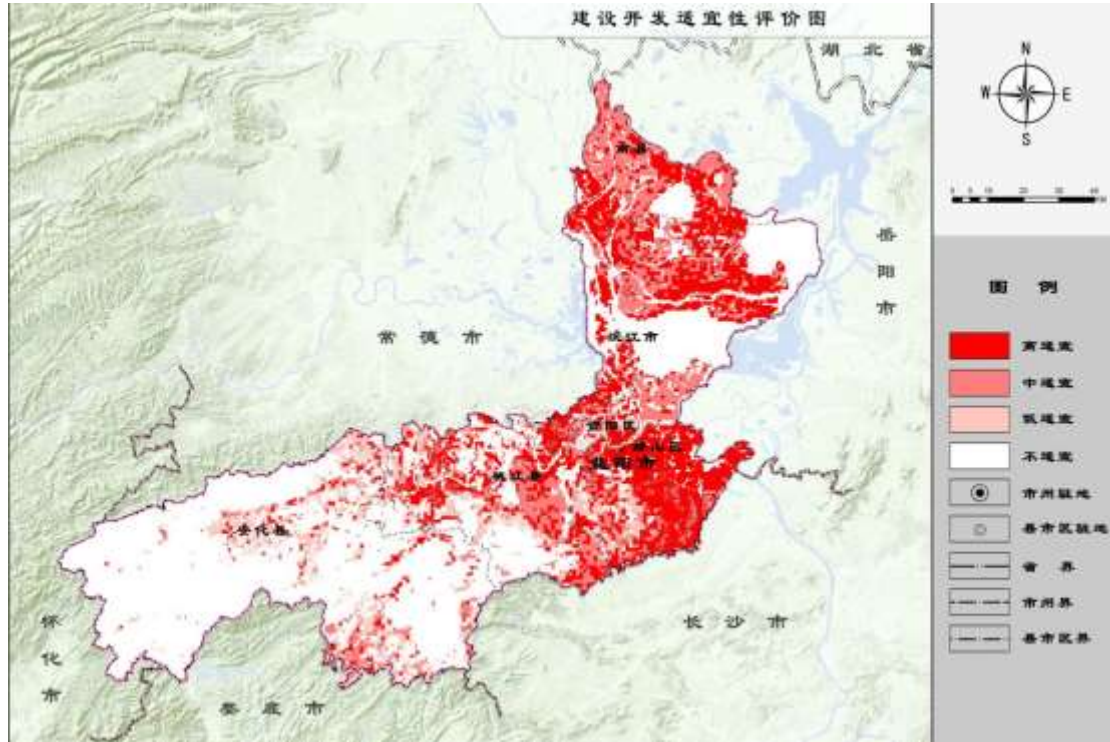


图 3-4-1 益阳市建设开发适宜性评价图

### 3.4.2 城镇建设承载规模分析

益阳市建设功能指向的承载等级为 I 级的土地面积为 789157.18 公顷，占益阳市总面积的 64.03%；承载等级为 II 级的面积为 192847.28 公顷，占 15.65%；承载等级为 III 级的面积为 114767.77 公顷，占 9.31%；承载等级为 IV 级有 113920.32 公顷，占 9.24%；承载等级为 V 级的有 21694.15 公顷，占 1.76%。

表 3-4-2 益阳市各县市区建设功能指向的承载等级评价结果

单位：公顷

| 行政区名称 | I         | II        | III       | IV        | V        | 总计         |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| 资阳区   | 36370.71  | 5132.69   | 4863.88   | 9166.81   | 1835.00  | 57369.10   |
| 赫山区   | 42297.29  | 32235.62  | 20556.56  | 31290.61  | 1885.58  | 128265.66  |
| 南县    | 55660.81  | 40681.98  | 12352.20  | 23190.95  | 2007.80  | 133893.74  |
| 桃江县   | 141076.66 | 40706.19  | 15426.62  | 9520.45   | 479.68   | 207209.61  |
| 安化县   | 454043.63 | 27513.84  | 10395.38  | 1081.49   | 24.08    | 493058.44  |
| 沅江市   | 59708.08  | 46576.96  | 51173.13  | 39670.00  | 15462.00 | 212590.16  |
| 总计    | 789157.18 | 192847.28 | 114767.77 | 113920.32 | 21694.15 | 1232386.70 |

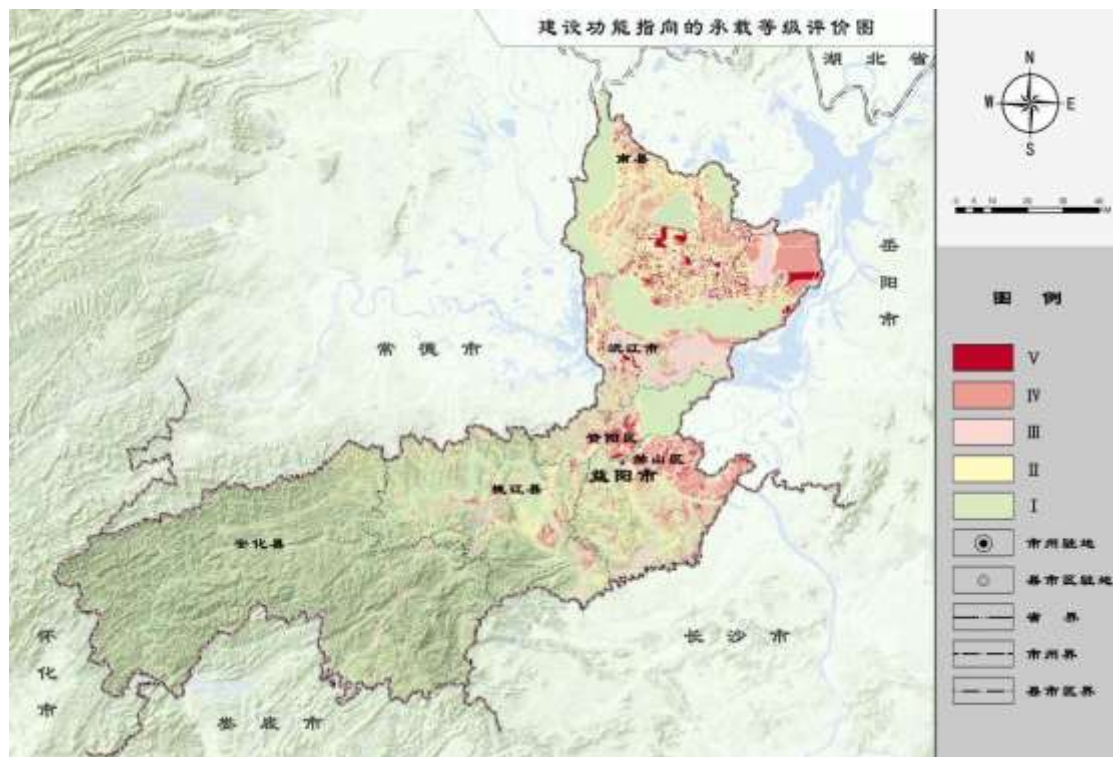


图 3-4-2 益阳市建设功能指向的承载等级评价图

### 3.5 评价主要结论

全市生态保护重要性区域占比较高，占全市总面积 60%以上。其中生态保护极重要区面积 4239.21 平方千米，占全市总面积 34.40%；生态保护重要区面积 3584.46 平方千米，占全市总面积 29.09%。主要分布在安化县和桃江县，区域内生态公益林、自然保护区分布较广，对维护生物多样性具有重要意义。全市农业生产适宜区面积 5371.72 平方千米，占全市总面积 43.59%。主要分布在南县、沅江市、资阳区、赫山区，区域地势较为平坦、水资源丰富。全市城镇建设适宜区面积 5300.66 平方千米，占全市总面积 43.01%。主要分布在赫山区、资阳区、南县、沅江市。

益阳市的地形地貌决定了全市国土空间开发活动区域性明显。东北部资源环境承载力较高，国土空间开发适应性较高。西南部资源环境承载力较低，国土空间开发适应性较低。农业适宜性、建设适宜性与生态保护重要性等级呈现负相关关系，生态保护重要性等级越高的区域，农业适宜性越低，建设适宜性也越低。建设适宜性等级与农业适宜性等级呈正相关关系。农业适宜性越高，建设适宜性

也越高。

### 3.5.1 全市城镇开发适宜程度一般，市辖区城镇开发适宜程度较高

综合考虑益阳市土地资源、水资源、生态、自然灾害等自然因素，同时分析地块集中度、区位、交通等社会综合因子，得到益阳市建设开发适宜区分析结果，建设开发适宜区约占市域国土面积的 30%，占比较小，分布不均。主要是由于市域内山地、水域面积占比较高（63%）。中部平原、东北部环湖地区适宜建设开发的区域占比较大，西南安化县大部分区域不适宜建设开发。而市辖区位于中部平原地带，城镇开发适应性程度较高。

全市适宜进行建设开发的土地整体上以现状建设用地为基础，向背离河流沿岸、靠近林地的方向展布，适宜性由高适宜到低适宜，避开了河流冲击平原和坡度大于 15 度的林草地。

### 3.5.2 全市农业开发适宜度一般，东北部环湖区域农业开发适宜程度较高

在分析土地资源、水资源、环境、土壤条件、自然灾害等因素的基础上，综合考虑地块连片度等因素，综合分析得出农业开发适宜性结果。益阳市适宜农业开发区域占比较小，分布不均，东北部环湖地区适宜农业开发的区域占比较大。西南安化县大部分区域为不适宜农业开发，这与益阳市西南高东北低的地形地貌条件相符。

### 3.5.3 全市生态保护重要性区域占比较高，西南部为生态屏障

综合考虑生物多样性、植被覆盖度、水源涵养能力、水网密度等因素进行评价，益阳市生态保护重要性评价结果中极重要和重要的区域占全市面积约 63%，主要分布于西南部山地森林茂盛区域。这部分区域生态公益林、自然保护地分布较广，对维护生物多样性具有重要意义。

各县市区中，分布在西南部安化县的极重要和重要的区域占全市约 90%，是益阳市的重要生态屏障。该区域应充分发挥生态屏障、水源涵养、水土保持、生物多样性保护等重要生态服务功能，加强生态保育和生态修复。

## 四、规划约束性指标和强制性内容

### 4.1 规划约束性指标

#### （1）耕地保护目标

带位置下达耕地保护任务。到 2035 年，全市耕地保护目标不低于 2709.57 平方千米（406.44 万亩）。其中资阳区 37.28 万亩、赫山区 62.28 万亩、南县 91.54 万亩、桃江县 55.70 万亩、安化县 48.14 万亩、沅江市 86.83 万亩，大通湖区 24.27 万亩。

严格落实建设占用耕地占补平衡。实行新增建设用地规划计划管控，严格项目用地审查，全力避让或减少占用耕地。严格落实补充耕地任务，合理下达年度补充耕地开发计划。通过有序安排土地整治、高标准农田建设、旱地改水田、耕地后备资源开发等工程措施补充可以长期稳定利用的耕地，力争规划期落实补充耕地任务不低于 10 万亩，其中资阳区 1.28 万亩、赫山区 1.82 万亩、南县 2.43 万亩、桃江县 1.20 万亩、安化县 1.22 万亩、沅江市 1.56 万亩，大通湖区 0.49 万亩。

全面落实年度耕地“进出平衡”。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地。转出和转进耕地地块实现数、图和实地一致。

稳妥有序恢复耕地保护目标缺口。统筹确定各县市区耕地恢复任务，合理确定恢复耕地年度计划安排，稳妥有序恢复耕地。规划期全市恢复耕地任务量 28.14 万亩，其中资阳区 1.52 万亩、赫山区 5.73 万亩、南县 0 万亩、桃江县 6.41 万亩、安化县 14.48 万亩、沅江市 0 万亩，大通湖区 0 万亩。

统筹划定耕地后备资源。全市划定耕地后备资源面积 18.93 万亩，其中林地 6.34 万亩，非林地 12.59 万亩，主要分布在沅江市、安化县。

#### （2）永久基本农田保护面积

科学划定永久基本农田。严格按照“先农田，再生态，后城镇”的顺序，

统筹发展和安全，依据总体稳定、局部微调、应保尽保、量质并重的要求，合理确定永久基本农田布局。规划至2035年，全市永久基本农田不少于365.10万亩。其中资阳区33.20万亩、赫山区55.67万亩、南县81.14万亩、桃江县51.41万亩、安化县43.37万亩、沅江市78.40万亩，大通湖区21.91万亩。将永久基本农田逐图斑落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。

划定永久基本农田储备区。在落实永久基本农田保护任务合理划定永久基本农田的基础上，将具有良好农田基础设施，具备调整补充为永久基本农田条件的耕地划为永久基本农田储备区。根据未来一定时期内重大建设项目占用、生态建设等补划永久基本农田需要，全市划定永久基本农田储备区3.65万亩。健全和完善永久基本农田储备区制度，从严控制永久基本农田储备区准入门槛，储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用。

### （3）生态保护红线面积

全市划定生态保护红线面积2762.02平方公里，占全市国土面积22.42%。主要分布于雪峰山区域、资江流域、桃花江流域、南洞庭湖区域及周边纳入自然保护地体系的山体、森林、水系、湿地等。

生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

### （4）城镇开发边界规模

全市划定城镇开发边界面积323.21平方公里，占全市国土面积2.62%。城镇开发边界一经划定，原则上不得调整。因国家重大战略调整、国家重大项目建设、行政区划调整等确需调整的，依法依规按程序进行。城镇开发边界内实行统一的国土空间规划管理，城镇开发边界外原则上不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区和产业园区。

### （5）用水总量

规划至2035年，全市用水总量控制在23.80亿 $\text{m}^3$ 以内，万元工业增加值用水量控制在32立方米。水源供水能力预期达30亿 $\text{m}^3$ 。提升现有水厂供水能力，

有序新建自来水厂以保障用水需求。同时因地制宜建设城乡供水一体化工程，通过区域集中供水工程、分散供水工程提高农村饮用水安全。强化城市新区、产业布局等重大规划及建设项目水资源论证，建立健全节水评价制度，强化评价结果运用。实施“水-粮食-产业-能源”协同调控，以水定需，促进城市适水建设、农业适水而耕、工业适水发展，严格控制缺水地区新增高耗水产业，重点保障我市重要经济区、粮食主产区、能源项目等合理用水需求。

全市规划水厂 16 座，其中现状保留水厂 5 座、扩容提质水厂 6 座，新建水厂 5 座。新建水厂包括益阳市东部水厂、桃江县第三水厂、安化县钟鼓山水厂、安化县红岩第二水厂、沅江市自来水四厂。大力推进城镇第二水源和应急备用水源建设，将大村水库建设成益阳城区临时备用水源，迎丰水库作为益阳城区应急水源。积极推进桃花江水库扩容、罗溪水库扩容、滔溪水库等新建工程，为城乡居民提高优质可靠的饮用水源保障。

## 4.2 规划强制性内容

规划强制性内容一览表

| 章目录                  | 节目录                 | 具体强制性内容                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第三章<br>“三区三线”和国土空间格局 | 第一节<br>统筹划定三条控制线    | 1. 优先划定耕地和永久基本农田保护红线<br><u>规划至 2035 年，全市耕地保有量不低于 406.44 万亩，永久基本农田保护面积不低于 365.10 万亩。</u><br>2. 科学划定生态保护红线<br><u>规划至 2035 年，全市生态保护红线面积不低于 2762.02 平方千米，占国土总面积 22.42%。</u><br>3. 合理划定城镇开发边界<br><u>规划至 2035 年，全市划定城镇开发边界面积 323.21 平方千米，占全市国土面积 2.62%。</u> |
| 第八章<br>中心城区空间布局      | 第五节<br>公共服务设施和社区生活圈 | 1. 中心城区公共教育设施<br><u>小学步行 10 分钟覆盖率 60%，中学步行 15 分钟覆盖率 70%，学校班额达标率为 100%，生均用地达标率为 100%。</u><br>2. 中心城区医疗卫生设施<br><u>人均医疗卫生用地面积不低于 0.94 平方米/人。市区级医院服务覆盖率 80%，社区卫生服务设施 15 分钟服务覆盖率 70%。</u><br>3. 中心城区公共体育设施<br><u>人均公共体育设施用地（独立占地的体育设施）</u>                 |

|                       |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       |                     | <p>面积不低于 0.60 平方米/人，社区级体育设施覆盖率达到 100%。</p> <p>4. 中心城区社会福利设施<br/> <u>人均养老服务设施用地不低于 0.10 平方米/人，养老机构护理型床位占比不低于 80%。市区级养老设施覆盖率达到 80%，街道养老设施覆盖率达到 60%，社区养老设施实现全覆盖。</u></p>                                                                                                                                                                                   |
|                       | 第十二节<br>综合防灾规划      | <p>1. 综合应急救援体系<br/> <u>中心城区人均应急避难场所面积按 2 平方米标准控制，应急避难场所的选址和设施配置应符合国家相关规范要求。</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                       | 第十三节<br>城市“四线”管控    | <p>1. 城市绿线划定与管控要求<br/> <u>划定绿线面积 953.47 公顷。</u></p> <p>2. 城市蓝线划定与管控要求<br/> <u>划定蓝线面积 841.68 公顷。</u></p> <p>3. 城市紫线划定与管控要求<br/> <u>划定城市紫线面积 52.46 公顷。</u></p> <p>4. 城市绿线划定与管控要求<br/> <u>划定城市黄线面积 84.43 公顷。</u></p>                                                                                                                                       |
| 第十一章<br>支撑体系<br>统筹和规划 | 第二节<br>优化公共服务设施配置   | <p>1. 基础教育设施<br/> <u>规划至 2025 年，全市每千常住人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数不少于 4 个，普惠性托位占比达 50%，每个街道（乡镇）至少开设 1 个普惠性托育点。</u></p> <p>2. 体育健身设施<br/> <u>规划至 2025 年，人均体育场地面积达到 2.60 平方米，至 2035 年人均体育场地面积达到 2.80 平方米。</u></p> <p>3. 医疗卫生设施<br/> <u>规划至 2035 年，全市每千常住人口医疗卫生机构床位数不低于 8 张，其中每千常住人口公立医院床位数不低于 4 张。</u></p> <p>4. 养老服务设施<br/> <u>规划至 2035 年，每千名老年人养老床位数达 45 张。</u></p> |
|                       | 第三节<br>建设现代水利基础设施网络 | <p>1. 控制用水总量，优化水资源配置<br/> <u>规划至 2025 年，全市年用地水量控制在 23.45 亿立方米以内，至 2035 年依据上级下达任务确定。</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                       | 第六节<br>系统提升市政基础设施建设 | <p>1. 排水工程规划<br/> <u>到 2035 年，城市污水处理率达到 100%，到 2035 年，农村生活污水处理率达到 90%以上。</u></p> <p>2. 人防和军事设施规划<br/> <u>城区城镇开发边界内常住城镇人口人均人防工程面积不小于 1 平方米。</u></p>                                                                                                                                                                                                      |

## 五、国家和省重大战略和规划落实情况

### 5.1 落实上位重大战略

#### 5.1.1 全面贯彻落实“二十大”精神

**全面推进乡村振兴。**统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村。巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济，发展新型农业经营主体和社会化服务，发展农业适度规模经营。深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让。完善农业支持保护制度，健全农村金融服务体系。

**促进区域协调发展。**深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。主动参与长江经济带建设，对接粤港澳大湾区，落实“三高四线”和“强省会”战略；全面融入渝长厦经济发展带，主动服务“长株潭”都市圈，促进洞庭湖生态环境共治共保。健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局。推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化。以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。

#### 5.1.2 主动参与长江经济带建设

**积极融入长江中游城市群。**加强同岳阳、常德、长沙望城等区域的交流合作，加快建设成连接洞庭湖与长株潭的核心枢纽，积极开展益阳港口码头建设，融入湖南现代化港口体系，参与长岳口岸百里制造业走廊建设，将益沅桃城镇群打造成具有区域影响力的城镇群。重点打造全国大湖流域生态文明建设试验区，支持沅江流域协同推进生态优先绿色发展，重点发展电子信息、食品轻纺、特色装备、碳基材料等主导产业，建设数字产业集聚区，突出生态都市，数字集群，打造省内数字产业集聚区。加强与武汉城市圈的对接，借助武汉电子信息、先进

制造、新能源、新医药等方面的技术优势，寻求产业合作。借助武汉“九省通衢”的交通区位优势，拓宽益阳市对外开放通道。加强与南昌、九江的先进制造、农产品深加工领域的产业联系，推动益阳特色农产品向周边城市推广。

**加强与长三角城市群的合作。**深度融入长江经济带，全面落实习近平总书记关于“守护好一江碧水”的重要指示，结合洞庭湖区实际，重点在生态共保、交通互联、旅游协同等方面推进洞庭湖区深度融入长江经济带。全面对接长株潭城市群，将益阳建设成为长江中游地区重要的区域中心城市，打造中部地区重要的能源基地、新兴工业城市和城乡统筹发展示范区。

**共建渝长厦高铁经济走廊，融入“一带一路”。**以渝长厦高铁为纽带，作为湖南省主动融入国家“一带一路”战略的重要通道、共同实施长江经济带战略的重要载体，打造省际联动的高铁合作经济增长带，益阳通过渝长厦经济走廊，向西对接成渝，衔接孟中印缅经济走廊，主动融入“一带一路”经济网络格局。

### 5.1.3 全面对接粤港澳大湾区发展

**加强商贸科技教育合作。**以承接产业转移和产业合作为引进技术的主要形式，以科技园区共建和高校合作作为对接技术转移的重要载体，搭建科技转移平台，开展重大技术联合攻关，强化人才交流合作，建立科技成果转移转化长效机制。

**推动泛珠三角地区开展旅游合作。**持续推广南洞庭湿地生态文化旅游区、益阳奥林匹克公园等国家级景区，天意木国、清溪小镇、茶乡花海等精品旅游线路，搭建旅游推介平台，建设面向大湾区的生态文化旅游康养产业带，增强益阳对粤港澳地区游客的吸引力。

**建设农副产品供应基地。**通过种好“菜园子”，打造“果盘子”，抢占粤港澳大湾区的大市场，指导开发安化黑茶、兰溪大米、沅江芦笋等一批受消费者喜爱的农副产品，提升农产品附加值，重点从粤港澳地区引进和培育一批农副产品加工企业，带动农业企业抱团发展，实现产业链向下游发展、价值链向高端攀升。

### 5.1.3 贯彻落实“一带一部”战略和“三高四新”美好蓝图

益阳应当积极把握自身处于多个国家战略交汇点的区位优势，充分利用湖南作为东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结

合部的战略契机，抢抓“双循环”机遇，主动融入新发展格局，将先进制造业作为高质量发展的战略支点，深入实施“三高四新”美好蓝图，推动高质量发展。

**抓好“三项重点工作”。**一是抓项目促产业，以产业项目建设为抓手，重点加大对先进制造业、新型工业等项目的投入和支持力度。二是抓创新强产业，鼓励企业技改和科技创新，提高企业创新能力和核心竞争力，激发市场活力，做大做强市场主体。三是抓开放聚产业，进一步招大引强，引进、培育更多先进制造业市场主体。

**开展“六大行动”。**一是数字赋能行动，用好“互联网+”和5G技术，推动传统产业转型升级。二是汇聚新动能行动，深化与华为、华大等企业合作，做好建链补链强链工作，以新型智慧城市建设为抓手发展数字经济、康养等产业。三是特色产业提升行动，在高端装备制造、电子信息、新材料、新能源等优势产业领域锻造长板、补齐短板，培育更多“隐形冠军”。四是企业上市行动，推动企业个升规、规改股、股上市，培育更多“小巨人”企业，以现代企业发展推动现代产业发展。五是品牌创建行动，提升企业自主创新能力，打造更多像安化黑茶、陈克明面条、太阳鸟游艇一样的知名品牌。六是人才支撑行动，以优质园区、产业吸引更多人才，营造干事创业的浓厚氛围，为人才成长提供更多更好的平台。

#### 5.1.4 积极融入“强省会”战略

湖南省第十二次党代会首次提出将实施“强省会战略”，全面提升长沙城市发展能级和核心竞争力。长沙首位度会进一步提升，各类要素会加速向省会城市聚集，只有尽快推动其由“资源集聚”向“外溢带动”转变，才能够带动引领都市圈、省域、城市群高质量发展。

益阳市应当加快实施国土空间发展战略中的“东接东融战略”及“强中心城区战略”，积极融入以长沙市为核心的区域共建体系，承接省会城市“功能外溢”，带动自身高质量发展（具体策略及措施详见战略目标章节及空间发展战略专题研究相关内容）。

### 5.2 共筑区域协同格局

#### 5.2.1 全面融入渝长厦经济发展带

湖南“十四五”规划提出“一核两副三带（渝长厦、京广、沪昆）四区”的发展格局，渝长厦高铁作为全国高铁网“八纵八横”主通道的一横，将成为湖南联系成渝地区和西部陆海新通道的经济纽带。益阳作为渝长厦经济带上的重要节点城市，也将抢抓机遇，加速转型升级。

### 5.2.2 主动服务“长株潭”都市圈

大力实施“东接东融”发展战略。以规划战略融合为先导，以交通联网为基础，以产业配套为重点，以高效服务为依托，以优化营商环境为保障，主动“融入长株潭城市群、对接长沙中心城市、服务省会城市”。

**构建无缝对接规划布局。**在规划战略、基础设施、科技创新、产业发展、公共服务等方面加强与长株潭主动对接，以赫山区、益阳高新区、东部新区为桥头堡，以益沅桃城镇群为主战场，南县、安化县、大通湖区积极跟进，布局推动长益一体化发展经济带，加快融入渝长厦发展带。

**畅通互联互通合作渠道。**合理布局高速铁路、轻轨，多通道快捷接轨长沙中心城区及黄花机场、长沙高铁南站，打造“三纵三横”轨道交通网络，加快建成区域综合交通枢纽城市。加快建设高速公路大动脉，加强水路和航空网络互联互通。

**推进重点产业靶向对接。**坚持“锻长板、补短板、创样板”的原则，结合益阳市十大工业新兴优势产业链，精准对接“长株潭”高端装备制造、新一代信息技术、生物医药、工程机械、轨道交通装备、食品及农产品加工等20条工业新兴优势产业链，形成各具特色、优势互补、协同发展的产业格局。

**全面提升优质共享公共服务。**充分发挥益阳市农业大市的优势，大力提升优质农产品供应能力，以大米、蔬菜、水产品、畜禽等为重点，将益阳市建成长沙市绿色食品的重要供应地。依托神秘黑茶文化之旅、浪漫洞庭湿地之旅、快乐健身康养之旅、精彩研学实践之旅4条精品线路，以长沙市为切入点主动对接融入“长株潭”城市群休闲旅游业，提升区域旅游休闲联动服务能力。

### 5.2.3 促进洞庭湖生态环境共治共保

以洞庭湖水环境综合治理为着力点，与常德、岳阳等地加强生态协同保护，“守护好一江碧水”，共同构筑“一心六脉两屏多廊”的生态安全格局。

**共护一心：洞庭湖生态保护核心。**以沅江南洞庭湖湿地保护为核心，以湿地公园建设为重点，与东洞庭和西洞庭共同构建湖体湿地恢复生态格局。

**共筑六脉：六条江河生态廊道。**六脉为湘江、资江、沅水、澧水、新墙河、汨罗江以资江水土保持和重要饮水安全生态功能为重点，与沅水、澧水、新墙河、汨罗江、湘江共同构筑洞庭湖生态经济区的“六脉”流域生态格局。

**共保两屏：武陵—雪峰山、幕阜山生态屏障。**以安化雪峰山山体水源涵养生态保护区为重点，加大生态保护治理，与幕阜山、壶瓶山共同构建洞庭湖生态经济区北翼山体生态格局。

**共建多廊：区域性交通生态廊道。**一是铁路生态廊道——渝长厦高铁、呼南高铁等；二是公路生态廊道——长益常复线、益安高速等。

### 5.3 上位规划指引

#### 5.3.1 湖南省“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要（公示版）

**加快长株潭一体化：**增强长株潭辐射带动能力。加快“3+5”环长株潭城市群联动发展，推动形成长岳、长益常、长韶娄等经济走廊，高标准建设长株潭衡“中国制造 2025”示范城市群，**将益阳、娄底建设成为长株潭都市圈的拓展区和辐射区**，形成经济上紧密联系、功能上分工合作的城市聚合体。发挥长株潭高质量发展示范效应，加强与洞庭湖、湘南、湘西地区深层次合作，促进四大板块发挥比较优势协调发展。

**打造渝长厦高铁经济带：**以打通通道、集聚优势为目标，建设东接海上丝绸之路、西联成渝地区双城经济圈、南通粤港澳大湾区的新高铁经济带。深入挖掘和整合沿线文化、旅游、农业、生物、生态等资源，全面激发益阳、常德、张家界、湘西等沿线市县的经济活力和发展潜力，打造全国具有比较优势的生态文化旅游带、优质农产品供应带、中部消费经济带。

#### 5.3.2 湖南省“十四五”新型城镇化规划（2021年8月印发）

**增强“3+5”城市群的集聚与辐射带动作用。**按照核心引领、轴向辐射、极

点联动的总体思路，以长株潭都市圈为中心，2小时高速圈为半径，扩大对岳阳市、衡阳市、常德市、**益阳市**、娄底市等区域的经济辐射和产业集聚力。加快“3+5”环长株潭城市群联动发展，北联岳阳市、南接衡阳市，打造长岳衡经济走廊，带动省域副中心城市建设；西北接**益阳市**、常德市，打造长益常经济走廊；西拓娄底市，打造长韶娄经济走廊。高标准建设长株潭衡“中国制造2025”示范城市群。将岳阳市、衡阳市、常德市、**益阳市**、娄底市建设成为**长株潭都市圈的拓展区和辐射区**，形成经济上紧密联系、功能上分工合作的城市聚合体。

**打造渝长厦城镇发展带。**深入挖掘和整合沿线文化、旅游、农业、生物、生态等资源，全面激发**益阳市**、常德市、张家界市、湘西自治州等沿线市县的经济活力和发展潜力，打造全国具有比较优势的生态文化旅游带、优质农产品供应带、中部消费经济带、特色城镇发展带。**支持益阳打造全国大湖流域生态文明建设试验区，努力推动其在长江经济带高质量发展中走在前列，在推进农业农村现代化中当领头雁，推动益沅桃城镇群全面对接长株潭。**

**做强做优区域性中心城市。**进一步增强常德市、郴州市、邵阳市、**益阳市**、怀化市、永州市、娄底市、张家界市、吉首市等城市的经济实力和辐射带动能力。

**建设高效便民的数字政府。**全面推进长沙市、株洲市、**益阳市**等智慧城市示范建设，打造全省数字化城镇发展样板。

### 5.3.3 湖南省国土空间总体规划（2021-2035）（征求意见稿）

**构建国土空间开发保护新格局：**（1）巩固“四区一基地”现代农业格局。**益阳处于环洞庭湖平湖农业区。**依托湖区资源发展适水农业，大力发展优质稻米、双低油菜、优质水产品、优质棉花，兼顾发展优质蔬菜、特色水果、品牌茶叶、特色畜禽、良种生猪，建设综合性规模化农业商品生产基地和环洞庭湖生态渔业经济圈。（2）筑牢“一江一湖三山四水”生态保护格局。筑牢以长江为纽带，以洞庭湖为中心，以湘、资、沅、澧为脉络，以武陵-雪峰、南岭、罗霄-幕阜山脉为骨干的自然生态屏障，打造长江经济带“绿色长廊”。（3）构建“一圈一群两副三带多点”城镇空间格局。有效对接省域“五纵五横”综合交通廊道和高铁经济带，做大做强做优长株潭都市圈核心增长极，支持岳阳、衡阳两大副中心城市建设，加快推进“3+5”城市群联动发展，依托京广、沪昆、渝长厦等发展轴，

培育若干重要发展支点，推动长株潭、洞庭湖、湘南、大湘西四大板块协同发展。

**建设区域型综合交通枢纽：**将岳阳、衡阳入怀化、永州、郴州、常德、益阳等打造成为区域型综合交通枢纽，增强与长株潭及周边城市的衔接，形成区域综合立体交通网中的重要节点。

**主体功能区划分与管控：**资阳区和赫山区为城镇发展功能区；南县、沅江市、桃江县为农产品主产功能区；安化县为重点生态功能区。

**市州发展定位指引：**将益阳市定位为洞庭湖生态经济区重点城市，消费品产业集聚区。

**2035 年湖南省城镇规模结构：**将益阳规划为Ⅱ型大城市/区域中心城市，人口规模为 100-300 万人。

### 5.3.4 洞庭湖生态经济区国土空间专项规划（2021-2035）（征求意见稿）

**总体格局：**构建点上开发、面域保护的“一湖四脉两屏、三区四轴六圈”总体格局。“一湖”即洞庭湖，“四脉”为以湘、资、沅、澧四水等主要支流为脉络，“两屏”指加强武陵山区北翼、幕阜山区北部生态功能区建设，“三区”是环湖平原综合农产品生产区、丘岗低山粮禽林区、外围山地林区，“四轴”指京广发展轴、杭瑞发展轴、二广发展轴、长张发展轴，“六圈”是以岳、常、益三市为核心的 1 小时通勤圈，包括岳阳城镇圈（岳阳市区-岳阳县-临湘市）、常德城镇圈（常德市区-桃源县-汉寿县）、益阳城镇圈（益阳市区-沅江市-桃江县）；以津-澧-临城镇圈（津市-澧县-临澧）、南-华-安城镇圈（南县-华容-安乡）、望-湘-汨城镇圈（望城-湘阴-汨罗）。

**城镇空间格局：**以中心城市为核心驱动，城镇圈为支撑，构建“一主两副，四轴六圈”的城镇空间格局，形成大中小城市协调发展，多中心、多层次、多节点的网络型城镇体系，推动洞庭湖区协同发展。壮大区域性中心城市，充分发挥岳阳、常德、益阳等大城市的辐射带动能力，推动城市组团式发展。大力支持中小城市发展，以城镇圈模式为原动力，提升县级市和县城的品质，就地就近吸纳农村剩余劳动力。

**益阳打造全国大湖流域生态文明建设试验区，建设全省数字产业集聚区。**

对外坚持以互联互通为重点，深化与周边地区经济合作，**加快推进“东接东融”发展战略**；以交通联网为基础，以产业配套为重，**主动对接长株潭一体化战略**，在数字赋能等重大工程上协同发力，**服务省会城市**；以承接产业转移和产业合作为引进技术的主要形式，以科技园区共建和高校合作作为对接技术转移的重要载体，**全面对接粤港澳大湾区发展**；**展区域性综合交通枢纽，积极开展益阳港口码头建设，融入湖南现代化港口体系**；加强与长沙、常德联系，**推动渝长厦经济走廊建设**，积极推进生态环境联防联控、基础设施相连相通、产业发展互补互促、资源要素对接对流。**对内做大做强优势产业**，以品牌建设、质量安全为重点，引导企业增强研发设计能力；**重点发展电子信息、食品轻纺、特色装备、碳基材料等主导产业**，做大做强电子信息、食品加工等优势产业，提升产业链供应链稳定性和竞争力；**大力发展数字化产业**，全力推进数字经济产业园“一中心三基地”（数字经济创新孵化中心、数字化制造示范基地、数字经济产业基地、芙蓉云算谷基地）建设，以数字经济引领产业融合发展。

**益阳城镇群：以益沅桃城镇群为主战场，布局推动长益一体化发展经济带，推动两地规划衔接协同。**立足益阳主城区，依托沅江、桃江、东部新区三个市城副中心，推动益沅桃城镇群全面对接长株潭，**统筹推进交通基础设施互联互通**，有序推进跨区域产业转移与承接。加强同岳阳、常德、长沙望城等区域的交流合作，**加快建设成连接洞庭湖与长株潭的核心枢纽，积极开展益阳港口码头建设，融入湖南现代化港口体系，参与长岳口岸百里制造业走廊建设，打造成具有区域影响力的城镇群。**重点打造全国大湖流域生态文明建设试验区，支持沅江流域协同推进生态优先绿色发展，重点发展电子信息、食品轻纺、特色装备、碳基材料等主导产业，建设数字产业集聚区，突出生态都市，数字集群，打造省内数字产业集聚区。

### 5.3.5 益阳市“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要

**战略定位：**实施“东接东融”发展战略，立足益阳发展阶段性特征和未来发展主要支撑，着力打造长江经济带节点城市、创新开放活力城市、崇文重教品质城市、益山益水生态城市、宜居宜业幸福城市。

**战略重点：**新型城镇化（城镇群、中心城市及特色小镇为主）、新基建（5G、

大数据中心、人工智能、工业互联网等）、重大工程（高铁、高速公路、航道、机场及电网建设等）、大健康（健康产品、健康养老、健康旅游、健康体育及智慧健康）、大数据（重点实验室、工程技术研究中心）、大生态（建立绿色产业体系）。

**总体目标：**未来 5-10 年经济综合实力进入全省一类地区，2035 年人均地区生产总值与全国全省同步达到中等发达国家水平，基本实现“五个益阳”美好愿景，基本实现社会主义现代化。

十四五期间，GDP 年均增长 8%左右；制造业增加值占 GDP 比重达 35.5%；数字经济增加值占 GDP 比重达 11.5%；研发经费投入年均增长 12%左右；森林覆盖率稳定在 54%以上。

2025 年中心城区人口规模达到 85 万人以上。

## 六、城市性质

### 6.1 战略定位

落实益阳市“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要确定的战略定位：着力打造成为长江经济带节点城市、创新开放活力城市、崇文重教品质城市、益山益水生态城市、宜居宜业幸福城市。

### 6.2 城市性质

#### 6.2.1 洞庭湖生态经济区中心城市：

洞庭湖生态经济区是湖南省区域经济发展版图的第四大板块，更是国家粮食生产安全、长江流域水资源生态安全和长江黄金水道发展的重要区域，益阳、常德、岳阳为洞庭湖生态经济区三大中心城市。

#### 6.2.2 长株潭都市圈建设的拓展区和辐射区：

落实湖南省“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要中对益阳的定位，发挥益阳的区位优势和产业优势，积极融入长株潭都市圈。

#### 6.2.3 乡村振兴战略实施引领城市：

发挥益阳市作为全国现代农业示范区和全省唯一现代农业改革试验市的优势，推进全省乡村振兴重点帮扶县安化县、省级乡村振兴示范县赫山区等重点区域建设，全面打造乡村振兴新标杆。

#### **6.2.4 新型工业城市：**

坚持以先进制造业为牵引，抢抓我省打造国家重要先进制造业高地“八大工程”机遇，做好建链、强链、补链、延链工作，力促高端装备制造、电子信息、新材料、食品等五大优势千亿产业向智能化、绿色化、服务化、品牌化发展，加快打造产业强市新引擎。

#### **6.2.5 现代化宜居生态旅游城市：**

坚持人民至上，发挥益阳市生态资源优势，践行“两山”理论，加强水污染治理、长江“十年禁渔”、土壤污染源头管控与治理修复、农业面源污染治理、空气质量提升等工作，让天更蓝、山更绿、水更清，提升“益山益水·益美益阳”境界。

## **七、城市发展战略**

### **7.1 强中心城区战略——做强中心城区，提高中心城区辐射能力**

#### **7.1.1 优化空间结构，打造“一江两岸、一主一副、多点支撑、山湖辉映”的功能结构**

将沧水铺镇区、东部片区和龙岭开发区新材料产业园区纳入中心城区，提高人口和经济聚集度；继承和发扬山水相间、开放式、有机生长的组团式发展模式，加强长益常产业带建设，提升东部片区服务能力。

#### **7.1.2 稳增长促发展，强化中心城区用地保障**

新增城镇建设用地指标向中心城区倾斜，中心城区拟新增指标占比 85%，重点保障“十四五”项目建设用地需求；通过高层次教育科研设施培养人才、吸引人才、留住人才，支持职业院校和高等院校的扩建。

#### **7.1.3 补齐要素短板，提升综合承载能力**

完善城市功能，加强中心城区基础教育、医疗、体育、养老、住房及绿地等公共资源的规划和配置，提升公共服务能级；加强城市韧性，提升市政与防灾设施配套。

## **7.2 东接东融战略——加快能级提升，主动融入长株潭都市圈**

充分发挥益阳在渝长厦经济带的重要支点作用，以长益常工业走廊为强力支撑，推动东接东融战略，着力提升产业发展能级、交通枢纽能级和城市服务能级，融入长株潭都市圈，建设成为长株潭都市圈的拓展区和辐射区。

### **7.2.1 提升产业发展能级**

主动承接长沙功能外溢，加强与长沙市新兴装备制造、电子信息、新材料、数字产业四大高端产业对接；高新区是益阳实施东接东进战略，应着力将传统产业园转变为规模化、现代化的复合产业新城，提升高新区综合服务能力。

### **7.2.2 提升交通枢纽能级**

益阳全域规划建设 6 处通用机场；加快呼南高铁益娄段、长益常城际、宁益快线等长益常发展轴区间上的高铁、城际建设，提升益阳全域与长沙的对接融合能力；强化益阳中心城区及周边区域铁路枢纽的布局，提升交通能级；争取长吉高速（益安高速），延续长沙北横线高速（选线），顺接益宁韶-益安高速，打造旅游高速。

### **7.2.3 提升城市服务能级**

持续推动中心城区功能向东延伸，提升产业集聚和人口集聚能力，积极融入长株潭都市圈和湘江新区；提升安化黑茶、大通湖蟹、沅江芦笋芦菇等优质农产品及休闲旅游服务能力，力争纳入长沙全域旅游版图；重点保障益阳电厂三期 200 万千瓦项目建设，推进安化 240 万千瓦抽水蓄能电站建设，进一步强化区域性能源设施的对外服务能力。

## 7.3 产业强市战略——助力产业发展，科学统筹园区用地布局

### 7.3.1 保障产业园区发展用地，科学划定园区拓展空间

优化园区功能分区和用地布局，合理确定园区产业发展、公共服务、居住和生态用地比例，支持园区依法调区扩区，重点保障产业园区发展用地需求。对产城已经高度融合的片区，允许整体置换，腾出发展空间，提高土地利用效率，拓展和优化园区发展空间。

### 7.3.2 优化园区产业布局，科学引导产业向园区集聚

重点围绕五大千亿级产业集群，优化园区产业布局，提升园区发展形象。坚持益阳高新区“两主一特”、省级园区“一主一特”定位，推进园区整合升级，支持益阳高新区、龙岭产业开发区、长春经开区、安化经开区等园区形成“一区多园”的发展格局。支持益阳高新区、龙岭产业开发区打造千亿级园区，重点支持龙岭产业开发区、长春经开区创建国家级园区，支持桃江经开区转型为高新区。

## 7.4 提质增效战略——提升土地效益，促进土地集约节约利用

### 7.4.1 提高产业园区土地利用效益

制定低效工业用地认定标准和再开发工作方案，盘活低效产业用地，助力“五好”园区建设；探索土地混合利用，促进新型产业用地发展。

### 7.4.2 大力推进旧城更新

落实国家城市更新总体战略，做好益阳市城市更新顶层设计，合理划分中心城区更新单元，分类制定城市更新实施路径及策略；深入挖掘老城公共空间，优先确保公益性设施补齐配足，促进城市功能品质提升。

## 7.5 城乡融合战略——助推乡村振兴，构建城乡一体化发展格局

### 7.5.1 优化城乡空间格局

深入优化市域城镇体系结构，构建“一核一群、两翼三带”的城乡空间发展格局。“一核”是益阳市区，着力提升人口和经济吸引力。“一群”则着力提升以沅江市、桃江县为市域副中心的益沅桃城镇群。“两翼”分别是湖区经济翼（益阳市区—沅江市—南县—大通湖区）、山区经济翼（益阳市区—桃江县—安化县）。“三带”是东部城镇发展带、西部城镇发展带、北部城镇发展带。

### 7.5.2 推动农村低效用地整治

按照城郊融合类、农业发展类、生态保护类、特色保护类、集聚提升类五种类型，科学编制村庄规划，优化农村居民点布局；积极推动农村低效闲置用地的整治，有效解决益阳市现状农村居民点用地严重超标的问题。

### 7.5.3 为乡村振兴提供用地保障

重点打造益阳“7大发展平台”“7大特色产业”“10个特色小镇”，聚焦乡村产业振兴；结合益阳实际情况，落实集体土地入市，为农村产业发展提供政策保障，留足用地空间；完善农业设施用地管理政策。

## 八、人口与城镇化率

截至2020年底，益阳市现状常住人口385.16万人，其中城镇人口194.25万人，城镇化率50.43%；市辖区现状常住人口124.55万人，其中城镇人口75.84万人，城镇化率60.89%；中心城区现状城镇人口62.14万人。

### 8.1 市域人口与城镇化率预测

#### 8.1.1 市域城镇化率预测

方法一：综合增长率法

从六普到七普，益阳市域城镇化率由39.85%增长至50.43%，年均增长2.37%。

按此年均增长率预测益阳市至 2025 年城镇化率将达到 56.63%，至 2035 年城镇化率将达到 71.53%。

方法二：联合国法

采用六普城镇化率和七普城镇化率作为联合国法预测的基础数据。

$$URGD = \ln \frac{P_{(2)} / (1 - P_{(2)})}{P_{(1)} / (1 - P_{(1)})} / n \quad (1) \quad \frac{P_{(t)}}{1 - P_{(t)}} = \frac{P_{(1)}}{1 - P_{(1)}} * e^{URGD * t} \quad (2)$$

由公式计算得出：至 2025 年益阳市城镇化率为 55.76%，至 2035 年城镇化率为 65.93%。

综合两种方法预测：至 2025 年益阳市城镇化率为 56%，2035 年城镇化率为 68%。（注：益阳市“十四五”规划 2025 年城镇化率目标值：55.5%；湖南省 2025 年城镇化率目标值：63%）

### 8.1.2 市域常住人口预测

方法一：综合增长率法

依据六普到七普期间益阳市域常住人口的变化趋势及益阳市人口发展战略研究成果，预测益阳市域常住人口 2020-2025 年均综合增长率分别为-0.45%，2026-2035 年年均综合增长率为-0.02%。

预测：2025 年益阳市常住人口=385.04\*（1-0.45%）<sup>5</sup>=376.45 万人；2035 年益阳市常住人口=342.93\*（1-0.02%）<sup>10</sup>=342.24 万人。

方法二：指数线性回归分析

根据六普至七普之间的常住人口数量进行回归分析得出：  
y=437.97e<sup>-0.011x</sup>R<sup>2</sup>=0.9747；X=年份-2009。

2025 年益阳市常住人口= 437.97e<sup>-0.011（16）</sup> =367.29 万人；2035 年益阳市常住人口= 437.97e<sup>-0.011（26）</sup> =329.03 万人。

综合两种方法得出：2025 年益阳市常住人口为 371.87 万人；2035 年益阳市常住人口为 335.63 万人。

### 8.1.3 市域城镇常住人口预测

方法一：线性回归分析法

对益阳市四次人口普查中的市域城镇人口数据进行回归分析，得出：

$$y=101.28\ln(x)+53.671 \quad R^2 = 0.9836$$

预测：2025 年市域城镇人口=101.28ln(4.5)+53.671=206 万；2035 年市域城镇人口=101.28ln(5.5)+53.671=230 万。

#### 8.1.4 市域常住总人口验证

根据预测的城镇化率反推出益阳市 2025 年和 2035 年常住总人口：

2025 年益阳市总人口=206 / 56% = 368（万人）；2035 年益阳市总人口=230 / 68% = 338（万人）。

按此趋势，至 2035 年，益阳市城镇常住人口增加，但市域总人口减少。

## 8.2 市辖区人口与城镇化率预测

### 8.2.1 市辖区城镇化率预测

方法一：综合增长率法

从六普到七普，市辖区城镇化率由 56.37% 增长至 60.89%，年均增长 0.8%。参考湖南省“十四五”新型城镇化规划中现状城镇化率超过 60% 的城市年平均增长率，预测市辖区 2020-2030 年城镇化率年平均增长 1.3%，2031-2035 年年平均增长 1%，由此预测市辖区至 2025 年城镇化率为 64.95%，至 2035 年城镇化率为 72.81%。

方法二：联合国法

采用六普城镇化率和七普城镇化率作为联合国法预测的基础数据。由公式计算得出：至 2025 年市辖区城镇化率为 64.97%，至 2035 年城镇化率为 70.43%。

综合两种方法预测：至 2025 年市辖区城镇化率为 65%，2035 年城镇化率为 72%。

### 8.2.2 市辖区常住人口预测

方法一：灰色模型预测

依据六普到七普期间市辖区常住人口的变化趋势，益阳市市辖区常住人口变化幅度较小，变化趋势不明显，采用灰色模型对市辖区常住人口进行预测。

采用 AGO 累加生成法

$$\hat{x}^{(1)}(k+1) = \left(x^{(0)}(1) - \frac{\mu}{a}\right)e^{-ak} + \frac{\mu}{a}$$

$$\hat{a} = (B^T B)^{-1} B^T Y_n$$

计算得出模型：

$c=0.19 < 0.35$ ，符合 1 级精度模型； $p=0.84 < 0.95$ ，模型合格

预测得出：2025 年市辖区常住人口  $X(t=2025)=131$  万；2035 年市辖区常住人口  $X(t=2035)=156$  万。

### 8.2.3 市辖区城镇常住人口预测

方法一：综合增长率

依据六普到七普期间市辖区城镇人口的变化趋势，考虑未来市辖区城镇人口聚集加强，结合益阳市人口发展战略研究成果，预测：

2025 年市辖区城镇人口  $=75.84 * (1+1.83\%)^5 = 83.04$  万人；2035 年市辖区城镇人口  $=83.04 * (1+2.62\%)^{10} = 107.54$  万人。

方法二：比例分配法

根据六普和七普人口数据可知，市辖区城镇人口占市域城镇人口占比分别为 40.63% 和 39.04%，预测至 2025 年该占比可达 43%，至 2035 年该占比可达到 53%。由此预测：

2025 年市辖区城镇人口  $=206 * 43\% = 88.58$  万人；2035 年市辖区城镇人口  $=230 * 53\% = 121.90$  万人。

综合两种方法预测：2025 年市辖区城镇人口=86 万人；2035 年市辖区城镇人口=115 万人。

### 8.2.4 市辖区常住总人口验证

根据预测的城镇化率反推市辖区 2025 年和 2035 年常住总人口：2025 年市辖区常住总人口  $=86 / 65\% = 132$ （万人）；2035 年市辖区常住总人口  $=115 / 72\% = 160$ （万人）。

## 8.3 中心城区人口与城镇化率预测

### 8.3.1 中心城区城市人口预测

方法一：综合增长率法

依据五普到七普期间城市人口的变化趋势及益阳市人口发展战略研究成果，预测中心城区城市人口 2020-2025 年均综合增长率分别为 2.83%，2026-2035 年年均综合增长率为 3.52%。测算

$$2025 \text{ 年城市人口} = 62.14 * (1 + 2.83\%)^5 = 71.44 \text{ 万人}$$

$$2035 \text{ 年城市人口} = 71.44 * (1 + 3.52\%)^{10} = 100.97 \text{ 万人}$$

方法二：比例分配法

根据七普人口数据，中心城区城市人口占市辖区城镇人口比重约为 82%，预测 2025 年占比可达 85%，2035 年占比可达 95%。由此预测：

$$2025 \text{ 年城市人口} = 86 * 85\% = 73.10 \text{ 万人}$$

$$2035 \text{ 年城市人口} = 115 * 95\% = 109.25 \text{ 万人}$$

综合两种方法预测：2025 年中心城区城市人口=72 万人；2035 年中心城区城市人口=105 万人。

### 8.3.2 中心城区总人口预测

预测中心城区至 2025 年城市化率可达 92%，2035 年可达 100%。

根据城市化率反推总人口：

2025 年中心城区总人口=72/0.92=78 万人（益阳市“十四五”目标为 85 万以上）；2035 年中心城区总人口=105 万人。

## 8.4 人口与城镇化率指标

规划以水资源容量和土地资源承载力为约束，尊重城市发展规律，多方法、多情景综合确定人口规模与城镇化率，规划至 2035 年益阳市域常住人口 338 万人，城镇人口 230 万人，城镇化率为 68%；市辖区常住人口 160 万人，城镇人口 115 万人，城镇化率为 72%；中心城区常住人口 105 万人。