

## 永顺县新型城镇化“十四五”发展规划

城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是现代化的重要标志。永顺县地处湖南省西部、湘西州北部，是湘西州农业大县、旅游大县、文化大县，积极稳妥扎实推进城镇化，是我县在新形势下加快推进现代化建设的历史任务，是改善城镇居民生活环境与条件、加快城乡一体化的必然选择，是实现跨越式快速发展的基本途径，是“十四五”时期的重要举措，有利于全面融入州域、省域协调发展，有利于加快产业结构升级推动经济持续健康发展，有利于破除城乡二元体制推动农业农村农民问题解决，有利于维护社会和谐稳定推动社会全面进步，对全面建成小康社会，加快推进现代化、奋力谱写中国梦永顺篇章具有重大现实意义和深远历史意义。

《永顺县“十四五”新型城镇化规划（2021—2025年）》以党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神为指导，将更加注重以人为本和改善民生，更加注重资源节约和环境友好，更加注重城乡统筹和区域协调，更加注重提升城镇综合承载能力和辐射带动能力，更加注重全面发展和可持续发展。它既是我县国民经济和社会发展规划的一个重要专项规划，同时也是“十四五”期间统揽全县城建设领域改革与发展的全局性、综合性、战略性规划，对指导我县创新发

展思路、明确发展目标、实现城乡建设跨越发展、全面发展、协调发展、持续发展，构建美丽开放幸福新永顺具有十分重要的意义。

## 第一章 现实基础

“十三五”期间，我县高度重视新型城镇化建设，结合县情实际，加强城乡规划引领，加大城镇基础设施投入，有效稳妥推进村镇建设，实施项目惠民生，城乡建设步入了新台阶，新型城镇化发展取得长足进步。县城建成区面积达 8.76 平方公里，人口约 19 万人，城镇化水平较“十二五”期末提高了 13.6 个百分点，达到 50.2%。城镇布局进一步优化，城乡二元结构得到改善，城乡基础设施建设步伐加快，城乡建设各项事业日新月异，为全县国民经济和社会的良性发展起到了很好的推动作用。

### 第一节 “十三五”期间取得的主要成绩

“十三五”期间，全县城乡建设成效显著，呈现出力度强、投入多、速度快、质量优的良好态势。

#### 一、城镇规划日趋完善

五年来，不断完善县、乡、村三级规划体系，整合资源、优化功能、统筹发展，进一步优化城镇空间布局：

城市：启动实施县城总体规划（规划期限统一至 2035 年）新一轮修编；实施县城区、建制镇增长边界线划定工作；编制了南山区控制性详细规划、溪州新城控制性详细规划；完成了猛洞河两岸的溪州新城沿河风光带城市设计；实施了永顺县城景一体化创意旅游城市设计；完成芙蓉镇总体规划、张吉怀高铁芙蓉镇段的高铁新城规划编制工作。

集镇：完成毛坝乡、松柏镇等 20 个乡镇以及灵溪镇 5 个片区的总规及控制性详规的编制；完成塔卧镇、颗砂等历史文化名镇申报工作；《湘鄂川黔革命根据地（永顺塔卧）红色旅游区》特色小镇规划编制完成；万坪、芙蓉镇两个特色小镇的规划正在编制中。

村庄：完成 127 个美丽乡村村庄规划编制工作，为乡村振兴绘制了蓝图；完成老司城、小溪和双凤村 3 个传统村落保护规划，为更好的保护传统村落打下了坚实基础；完成双凤村国家级历史文化名村省级评审及现场核查工作。

专项规划：编制完成永顺县城综合管网入地工程、县城新水厂给排水等专项规划；完成塔卧镇红军村和红军学校规划设计；公厕布局专项规划和环卫设施专项规划编制完成。

## 二、县城建设成效显著

五年来，我县积极争资上项、招商引资，努力拓宽融资渠道，加快实施经营城市步伐，县城综合运营开发顺利推进，福石城公园城市综合体、府贵家园、未来城、天元道等项目陆续拔地而起；芙蓉小学竣工投用；对永顺大道、福石南路（B 段）、后坝道路进行提质改造；溪州新城建设如火如荼，溪州新城湖畔路、溪州新城临时供水项目建成，实施溪州森林公园游道和景观小品建设项目，修建游步道 5 公里（新月湾、撮箕湾游步道），心月湖广场 3000 平方米，景观平台（梨子坳、王家坡），以及完成四角重亭、水榭、茶室等景观小品工程；结合棚户区改造综合整治，累计投入 1.45 亿元，实施了老城区综合管网入地改造工程，对猛洞河路等 10 条道路实施各类管网入地改造 47535 米，改造提质道路 12 公里；整合资金 831 万元实施背街小巷 70 条；累计敷设燃气管道 20 公里，新增燃气用户 2404 户，燃气普及率达 92%；实施南区至污水处理厂污水管网项目，建消力池 1 座、管道

1.4 公里，溪州新城污水处理厂正在积极推动，场平基本完成，管网沟槽基本铺设完毕，城市污水处理率达 96% 以上；垃圾焚烧发电项目完成前期科研，准备核准报批立项，完成项目垃圾运输专用道路建设及项目取水管网建设设计方案；投资 1.615 亿元全面完成新建水厂建设项目，自来水普及率达 97%；实施城区公厕 8 座、乡镇公厕 5 个；完成城区停车位 364 个停车位，占地面积 9800 平方米；对北门河、连洞河 2 条黑臭水体完成整治销号；三角公园提质改造完成，城市功能日趋完善。

随着溪州新城建设的大幕拉开，永顺县提质扩容的步伐明显加快。永顺县溪州新城规划面积 25 平方公里，核心区控制性规划面积 5.71 平方公里，规划人口 7.5 万人。溪州新城核心区是永顺中心城区未来的核心片区，是集商贸、旅游接待、居住为一体的城市综合服务区，宜居宜业的现代化新城中心区。溪州新城道路管网概括为“五路两隧一廊”（五路：溪州大道、司城西路、S247 绕城线、新城东路、猛洞河大道；两隧：溪州隧道和小西门隧道，隧道贯通后从老城到新城缩短至 5 分钟；一廊：地下综合管廊）。通过 S247 绕城线和永顺大道把张花高速公路连接线和吉恩高速公路连接线进行有机衔接，形成永顺新老城区的大外环，使新老城区融为一体，城区面积扩大至 30 平方公里。截至目前，已完成投资 48 亿元，其中：收储土地 9.0 亿元（1.3 万亩），场地平整 4.3 亿元，一期路网工程（两路一隧一廊）4.9 亿元，高速连接线扩宽、公墓山、溪州公园等 1.3 亿元，溪州水库 0.5 亿元，县职教中心 2.2 亿元，溪州汽车站 0.8 亿元，县人民医院搬迁项目 2.2 亿元，猛洞河工业园区 6.2 亿元，岔那保障房 4.5 亿元，岔那易扶安置区 2.3 亿元，高平金海实验学校 4.5 亿元，天元道项目 3.5 亿元、未来城项目 1.8 亿元。

2020年初，永顺县委县政府决定在溪州新城启动总投资11亿元的四大基础设施项目。一是湘西中部交通枢纽项目二期——新城东路建设，总投资2.3亿元，长3.1公里，路幅宽28米，双向四车道。二是湘西中部交通枢纽项目三期——小西门隧道及其连接线建设，总投资3.5亿元，全长2公里，隧道长1320米，单洞双向两车道。三是公共停车场项目，总投资1.2亿元，占地37亩，设计车位580个，建在高平金海高中部运动场下面。四是永顺县民族文化活动中心建设项目，总投资4亿元，占地90亩，包括工人文化宫、综合馆、体育馆、宾馆四栋建筑，控高24米。另外，一期路网工程方面，溪州大道和司城西路A段计划10月底贯通路基，2021年10月全面完工。

溪州新城区位优势明显，经济活跃，四周环绕着国家历史文化名镇芙蓉镇、国家森林公园不二门、老司城遗址等9大国字号品牌和旅游胜地，有张家界、常德、凤凰、铜仁机场簇拥，张花、吉恩高速公路的建成通车，新城将成功融入湖南省4小时经济圈，加之芙蓉高铁新城建设，永顺的十四五新型城镇化建设前景辉煌，溪州新城、高铁新城将成为拉动十四五新型城镇化建设的两个巨大引擎。

### 三、城镇形象逐步提升

“十三五”期间，我县把抓好县城和集镇管理作为改善人居环境，推进和谐社会进步纳入城乡建设工作的重要议事日程，动员社会各方参与，部门齐抓共管，推动美丽永顺建设，开展了市容环境、城市河道、饮用水源、大气和噪声污染等专项治理行动，城乡“脏、乱、差、挤”情况明星改善。坚持“统一组织、统筹兼顾、分类实施、务求实效”的原则，以实现“清理整治违法用地违规建设全覆盖、无死角”为目标，突出工作重点，狠抓关键环节，扎实开展监督检查，着力推进专项整治工作，并取得了突出成效。积极开展造林绿化和园林

式单位创建活动，全县已有省级园林式单位 3 家，州级园林式单位 15 家。

#### 四、建筑管理有序推进

“十三五”期间，我县建筑业发展较快，年从业人员达 1534 人，完成建筑总产值 94.57 亿元，产值较“十二五”增加 530.47%。通过完善建立招投标监管机制，全面强化建筑市场准入，认真落实安全生产责任，加强工程监管，推行建筑节能，积极推广新型建筑材料应用，建筑市场秩序逐步规范，有序竞争基本形成，重大安全质量事故得到遏制，依法行政管理水平得到进一步提高。我县建设项目“创优”工作取得新进展，5 年来共获“省优”项目 1 个、“州优”项目 1 个，全县建筑施工企业晋级二级企业达到 4 家，全县建筑业继续呈现出良好的发展态势。

#### 五、住房保障广惠民生

五年来，我县强化政府住房保障功能，争资 22 亿元，实施公租房（廉租房）2600 套，棚户区改造 12840 户（套），受益群众 5.2 万人，为解决困难群众住房问题作出突出贡献。大力实施农村危房改造工程，夯实精准脱贫住房保障基础，2016 年至 2020 年，实施农村危房改建工程 13998 户，拨付补助资金约 3.5 亿元，使特困农户实现了居者有其屋的梦想，确保党的惠民政策真正惠及困难群众。我县大力推进农村综合服务平台建设，自 2017 年以来共实施平台建设 246 个，为农村搭建多方面的公共服务保障平台，夯实了基层政权基础。

#### 六、村镇建设步伐加快

积极向上申报中国传统村落保护项目，老司城、双凤、小溪等 19 个传统村落被列入国家传统村落名录，每村安排专项资金 300 万元。

陆续对传统村落实施了保护整治工程。整合资金 1.1 亿元，以“小青瓦面、马头墙、飞檐翘角、小青砖、仿古花格窗”为主要风格，实施芙蓉镇等特色民居改造 1896 户。

## 七、人防建设初见成效

一是积极打造宣传载体。投入 190 万元，在溪州森林公园建设廉政人防文化主题公园，加强人防领域工程审批改革宣传，打造集文化、教育、休闲的宣传阵地。二是开展人防机动指挥通信体系跨区域拉练活动。在州人防办统一组织下，跨地域参与了短波、超短波呼点，机动指挥平台开设及视频会议联通，北斗指挥系统演练，单兵图传演练，无人机信息采集图传演练等五个科目。还分别与兄弟人防机动指挥系统实现互联互通，有效提升了人防队伍的综合保障能力和跨区作战能力。

## 永顺县城乡建设“十三五”规划主要指标完成情况

| 序号 | 指标名称    | 计量单位 | 县城   | 集镇 |
|----|---------|------|------|----|
| 1  | 建成区面积   | 平方公里 | 8.76 | 10 |
| 2  | 城镇人口    | 万人   | 19   | 11 |
| 3  | 新建和改造道路 | 公里   | 20   | 18 |
| 4  | 自来水普及率  | %    | 97   | 75 |
| 5  | 生活污水处理率 | %    | 96   | 65 |
| 6  | 生活垃圾处理率 | %    | 96   | 82 |
| 7  | 燃气普及率   | %    | 92   | 60 |
| 8  | 人均居住面积  | 平方米  | 38   | 43 |
| 9  | 建筑业产值   | 亿元   | 88   | 9  |

## 第二节 我县城乡建设存在的问题与主要差距

五年来，我县推进新型城镇化建设虽然取得了一定成绩，但与全国、全省乃至全州平均发展水平相比仍然处于落后状况。仍存在众多不容忽视的问题，在城镇化率、产业支撑、建设投入、基础设施配套、城镇管理、住房保障等方面都相对薄弱。

### 一、城镇化整体水平偏低

由于过来对城镇化工作认识不够，片面认为推进城镇化就是多修路、多盖楼，搞城市扩张，致城镇化进程缓慢、质量较低，城镇化率低于全国、全省平均水平。

### 二、城乡规划引领作用欠缺

城镇总体规划层次偏低，没有做到城镇总体规划、经济社会发展规划、土地利用总体规划“三规合一”，专项规划编制滞后。在城镇化推进过程中，小城镇自由发展，“村村像镇、镇镇像村”的现象普遍，先建设后规划，边建设边规划的现象较突出，造成整个城镇化建设起点较低，缺少地方特色和民族特色。现有成果方面，规划编制的科学性和前瞻性不强，特色欠鲜明、定位欠准确、产业布局欠合理、城乡生态环境保护欠佳以及编制欠深度，导致现有规划调控指导作用不强。

### 三、城镇基础设施及配套管理滞后

基础设施配套不完善，城镇发展压力大。停车场、小广场、绿地、公厕等市政设施欠账多，学校、文化、健身等公共服务产品缺口较大，给市民生活带来了不便，乡镇垃圾、生活污水集中处理设施仅在芙蓉镇实施了建设，其余乡镇还在积极推进，亟待完善。小城镇的基础设施建设更加落后，道路交通、农贸市场、环保设施、公共厕



所、文化体育场所、停车场等市政设施严重不足，难以达到优质生活城镇的要求。

#### **四、住房建设后续发展困难较多**

我县房地产市场还未得以充分发育，房产开发和经营仍存在一定乱象。房地产开发受国家政策影响，土地供应趋紧，地价快速攀升，行业成本增大。其次，我县保障性住房建设也面临着诸多困难，特别是土地供应紧张和配套资金短缺，是发展中的“短腿”。同时，随着建设成本增高，县级财政困难，地方自筹的建设配套资金难到位，租金收取等后续管理难跟进，制约了我县住房保障事业发展。

#### **五、城镇建设保障措施跟进不足**

一是城镇化建设资金短缺。我县经济发展基础薄弱，财力有限，财政对新型城镇化建设的投入明显不足；目前市场运作的机制不完善，企业参与城镇化建设的积极性不高，社会融资难度较大；农民收入增长缓慢，多数农村家庭无力搬迁建房。资金短缺是影响和制约我县新型城镇化建设的最大瓶颈。二是城镇化建设用地保障难度大。目前，城乡之间人地挂钩、土地置换等政策不完善，对失地农民补偿标准低，相关保障跟进不到位，城镇周边村庄拆迁难，给城镇建设用地保障带来很大困难。三是户籍和社会保障制度改革相对滞后。户籍制度改革进展不快，限制了农村人口进城落户；城乡统筹的社会保障体系不够完善，农民进城享受的社会保障与原有城镇居民存在较大差异，导致农民不愿进城。保障性住房建设多数位置较偏，入住者上班、上学、购物不够方便，入住率不够高。四是社会事业发展缓慢。实现城乡居民平等就业的相关制度还没有全面建立，新进城人员就业保障政策仍不完善；城镇学校、医院、文化等基础设施建设仍然比较滞后，入学难、看病难和文娱娱乐难的问题依然存在。

## 六、村镇管理缺位建设滞后

村镇规划工作起步较晚，加之管理不到位，使村镇建设发展不平衡，特色不鲜明，用地布局随意性大，功能混乱，相互干扰。建筑布局缺乏体系，居民生活条件不便，居住环境不优。因建设资金问题，基础设施和公共设施建设标准低，不能满足发展的需求。村镇建设监督体系和工程质量与安全保障体系仍较脆弱。村镇建设管理力量急待加强。

## 七、人防工程建设相对滞后

我县在人防工程指挥中心建设等一系列人防工程建设方面尚为空白，迫切需要加大推进力度，以达到“立足战备、着眼平时、服务社会、造福人民”的平战结合目的。

# 第三节 我县城乡建设的发展环境与发展趋势

## 一、发展环境

（一）国家层面。中央将继续坚持“稳中求进”总基调，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，重点支持中西部铁路、水利等重大基础设施及生态环保、老旧小区改造、新基建等项目建设。2020年新冠疫情发生后，对于国内整体宏观经济造成了非常的影响，一季度GDP大幅降低6.8%，如此大的下降幅度也是改革开放以来第一次。为了应对疫情的发生，中央从宏观层面出台了系列的对冲政策，其中对冲政策主要是从货币政策和财政政策着手，货币政策方面通过下调LPR利率和降准的方式给予货币的流动性，财政政策方面中央出台了前所未有的投资政策一方面地方政府专项债券扩容3.75万亿，特别国债和财政赤字安排2万亿，中央预算投资资金安排6000亿元。这次对冲疫情的投资政策主要集中于新基建领域，对于高能级城市群如京津

冀、长三角、珠三角、长江中部城市群、成渝经济圈具有较强的拉动和带动作用。2020年是十三五收官之年，即将进入十四五谋划的关键时期。对于宏观经济背景以及国内外经济社会发生的趋势把握十分关键，我国目前常住人口城镇化率已经达到60%，未来十四五是我国新型城镇继续进行和城镇化率持续提高的关键5年，我们迫切需要对接顶层政策，做好新型城镇化与新基建建设、旧城改造的协调与统一，利用新型城镇化趋势做好新基建谋划。

（二）省级层面。全省适合规模开发的国土空间较少，加之工业化、城镇化发展已挤占大量农业空间和生态空间，91%的土地资源已处于开发利用状态，人地矛盾日益尖锐；另一方面，全省农业转移人口向省外迁移速度开始放慢，在省内城镇就业生活的比例上升，农业转移人口省内城镇化市民化的需求日益加大。主要依靠土地等资源粗放消耗推动城镇快速扩张的做法不可持续，主要依靠向省外迁移解决农村劳动力进城就业的方式不可持续，主要依靠提供低水平基本公共服务压低成本的城市化模式不可持续，加快转变城镇化发展方式，走新型城镇化道路势在必行。

湖南自贸区的设立，将起到极大的辐射作用。省委、省政府提出依托张怀综合运输通道，以张家界、湘西、怀化3市州及邵阳、娄底西部地区为主体，立足世界级山水文化资源和文化生态区域，构建绿色宜居、文化传承的新型城镇化特色发展带。实施“外迁内聚”战略，鼓励农村富余劳动力外出就业创业，减轻湘西地区人口压力，引导人口和农业向中心城市适度集聚，优化农村居民点布局，建设规模适度、布局合理、设施完善的特色城镇。按照生态优先、彰显特色、有限开发的总体要求，保护好青山绿水，尊重自然山水脉络、历史传统和民族文化，适度发展文化旅游、现代中成药、农产品加工、生态

农业等符合当地区域功能定位的特色产业，提高就业容纳能力。永顺作为“大湘西城市组团”的重要组成部分，应抢抓机遇，发挥优势，乘势而上。既要坚持生态、文化、旅游的协调，实现永顺经济可持续发展，又要以园区产业、旅游业为引擎产业联动发展，统筹全县城发展，加强区域内城镇增长极的建设，加大城镇增长极对广大农村地区和周边乡镇的辐射带动作用。

（三）州级层面。州委、州政府坚守“562”发展思路，着力打好项目推进、精准扶贫、产业转型升级、城镇扩容提质和深化改革“五大”攻坚战，各县市形成了竞相追赶、真抓实干、大干快上的大好局面。从我县来看，通过近几年狠抓基础设施建设，高速公路、干线公路、通畅工程等交通网络逐步完善，区位优势明显提升，发展后劲明显增强。老司城申遗、溪州新城建设取得重大突破，社会大局和谐稳定，蓄势待发、追赶跨越的局面已经形成。永顺在城乡建设上，要进一步解放思想，更新观念，努力拓展城市骨架，加快城乡基础设施建设力度，着力城乡统筹规划编制，着力推进城镇精细化管理，着力形成城乡联动，环境优美，协调共建的城乡建设体系。

## 二、发展趋势

（一）城乡建设的发展必将满足全面协调可持续发展的要求。只有通过城乡建设的集约化、科学化，才能更好地挖掘城乡作为经济发展重要载体的巨大潜力，实现从粗放到集约的模式转变，实现从量的扩展到质的提升的发展飞跃，实现从简单增长到全面协调可持续发展模式的重大转变。

（二）新型城镇化建设必将对推动统筹城乡发展起着引领作用。新型城镇化是推动我国农村经济发展的重要载体，是发展城乡经济的

重要场地，具有综合性的职能和战略性的作用。

（三）实行城乡基础设施一体化和公共服务均等化必将促进城乡的共同繁荣。随着国家宏观政策的落实，政府资源和公共服务将向农村倾斜，重点推进农村路网、电网、给排水等工程，着力改善农民生产生活条件，着力解决农民切身利益问题。同时，推进城乡公共服务均等化，实现城乡一体的医保、社会救助、文化体育、就业服务等方面的全覆盖，使我县广大的农村农民直接受益，逐步实现向“居民”的转变。

（四）区域合作、城镇化战略的实施必将推动城乡建设作用的发挥。随着省委、省政府发展彰显山水文化特色的大湘西城市组团战略的实施，一方面，区域合作加快，通过机制和体制创新，实现区域经济一体化和资源共享、优势互补、共同发展，为我县城乡建设发展带来了良好机遇。另一方面周边邻近县市城镇竞争加剧，加快新型城镇化进程定会成为我县今后一个时期的重要发展目标。

（五）继续加快城乡建设必将有力推进永顺经济社会又好又快的发展。“十三五”期间，全县的城镇和村庄建设按照县委、县政府统筹城乡发展的总体规划，切实加快城镇化建设步伐，初步建成了独具特色、充满活力、环境优美的山水园林县城。我县即将圆满地完成了“十三五”计划的各项任务。今后的五年将是全县城乡建设事业发展的黄金时期，在全县人民的共同努力下，我县的城乡建设将会有新的飞跃。

## 第二章 我县“十三五”城镇化发展的 总体思路和发展目标

### 第一节 指导思想

“十四五”是我县经济社会发展的又一重要黄金机遇期，也是全面深入贯彻落实党的十九大提出的战略目标的关键时期。城乡建设事业必须坚持科学发展，保持快速、持续、健康的发展势头，要坚持以党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神为指导，按照省委省政府“创新引领开放崛起”和州委州政府“五大建设”、“四个湘西”、“两个率先”发展战略，以及县委县政府工作思路，坚持以人为核心，以城乡一体化为方向，以改革创新为动力，强化规划引领、建设拉动、产业支撑、生态维护、服务保障、管理创新，突出永顺地域、民族特色，走城乡统筹、和谐发展的新型城镇化道路。

### 第二节 基本原则

在“十四五”新阶段、新形势下，推进全县各项城乡建设事业改革与发展，应遵循以下原则：一是功能定位准确。县城和中心镇的功能定位要与自然环境相和谐、与文化内涵相辉映，与优势产业相匹配，与区位优势相适应。尤其是按照县委政府溪州新城、芙蓉高铁新城双核心战略，进一步发挥其他中心镇的纽带作用。二是城乡一体发展。坚持新型城镇化与新型工业化、农业现代化、信息化同步发展；坚持新型城镇化与乡村振兴相结合，以美丽湘西建设为抓手，着力推进城乡同规划，设施同建设，产业同推进，环境同整治，事务同管理，逐步缩小城乡差

距，加快城乡一体化建设进程。

### 第三节 发展思路

以城镇化为核心，坚持城市经济、城市建设、城市管理“三城统筹”，以城乡规划为龙头、重点项目为突破、精细管理为保障，推动人口向城镇、产业向园区、居住向社区集中，实现规划设计、基础设施、生态环境、民族特色为一体的城乡统筹发展格局，将城市承载能力和城市品位高度提升，以溪州新城、高铁新城为引擎，打造“山在城中、城在山中、水中有城、城中有水”的绿色、生态、宜居，富有民族特色的文化旅游目的地。

### 第四节 发展定位

通过“十四五”期间一系列高强度的城市建设项目，实施“小县大县城”战略，做大做强县城，加快城镇人口聚集、产业聚集、人才聚集、商业聚集步伐，让县城建设真正成为繁荣县域经济，改善民生、生态环境，促进农业人口向县城转移，城镇化和工业化、信息化、农业现代化同步发展的有力推进剂和催化剂，使城市集聚能力和经济辐射能力明显加大和增强，适应“文化旅游强县”战略的需要，通过继续完善城市基础设施，提升承载能力和管理水平，让生态环境和居民生活质量明显改善，精神文明建设步伐加快，居民的文明素质显著提高。

### 第五节 发展目标

计划在“十四五”期末，县城建成区面积 15 平方公里，城市人口 23 万人，城镇化率 55%；集镇建成区面积 12 平方公里，集镇人口

21 万人，使城镇综合承载能力全面提升，各项社会事业得到全面发展。县城和建制镇控制性详细规划和专业规划完成率达 100%，村庄规划完成率达 100%。县城自来水普及率达 98%，水质综合合格率稳定达 99% 以上，城市生活污水处理率达 98%，燃气普及率达 95%，城市人均居住面积达 43 平方米，农村人均居住面积达 45 平方米。

永顺县城乡建设“十四五”规划发展目标主要指标

| 序号 | 指标名称    | 计量单位 | 县城   | 集镇 |
|----|---------|------|------|----|
| 1  | 建成区面积   | 平方公里 | 30   | 12 |
| 2  | 城镇人口    | 万人   | 23   | 16 |
| 3  | 新建和改造道路 | 公里   | 25   | 20 |
| 4  | 自来水普及率  | %    | 98   | 82 |
| 5  | 生活污水处理率 | %    | 96.5 | 75 |
| 6  | 生活垃圾处理率 | %    | 97   | 90 |
| 7  | 燃气普及率   | %    | 95   | 80 |
| 8  | 人均居住面积  | 平方米  | 43   | 45 |
| 9  | 建筑业产值   | 亿元   | 100  | 20 |

## 第六节 发展布局

按照城乡一体化的发展战略，以县城为中心按照分级规划，完善功能的思路，依据全县各乡镇不同的文化个性，提出如下发展布局：

围绕灵溪、芙蓉“双核”布局，统筹推进县城、特色小镇、美丽乡村融合互动发展。

一是强化县城核心心脏地位。确立县城“以土司文化为内涵的世界特色旅游城市”的发展定位，把灵溪镇所有行政村纳入县城规划区。拉通环绕城线、拓宽县城发展空间，加大旧城改造力度，加快南



区建设力度，启动主题公园及沿河风光带的建设，完善县城功能，改善县城环境，提升县城品位，把县城建设成“商贸繁荣、物流发达、文化厚重、环境优美、风情浓郁”的知名旅游目的地。拉动勺哈、吊井、颗砂郊区经济，引领全县各项事业的发展。以溪州新城为龙头，完善路网、供排水等功能配套设施，盘活土地资源，以地生金，重点实施 S247 绕城公路、新城污水处理厂、溪州汽车站、新城地下停车场、联运汇物流园、新城天元道、新城未来城、五方国际商贸城和南区大汉府贵家园、福石城文化公园等项目，加快老城区烟厂安置房、住建工会片区和县幼儿园周边片区棚户区改造工程，促进新城开发、南区建设和老城区提质改造整体发展。

二是突出芙蓉高铁新城带动作用，建好高坪、泽家、松柏、万坪、塔卧、石堤等特色产业小镇，重点实施高坪乡农村环境整治和乡村旅游重点村项目，创建乡村旅游重点村 23 个。以乡村振兴战略为抓手，完善乡村振兴规划，结合易地扶贫搬迁配套完善、传统村落及特色民居保护整治等工程，加快特色乡村建设。

## 第七节 主要任务

### 一、强化规划管理，充分发挥城乡规划的引领作用

“十四五”期间，我们将按照产城融合、以城带乡、促进城乡协调发展的思路，创新规划编制方法，全面开展覆盖永顺县域的城、乡、村规划编制工作，引导城乡统筹发展。在对县城总规修编的基础上，完成覆盖县城全部规划建设用地范围的控制性详细规划及道路交通、园林绿化、防汛排涝、各类市政设施和管线、公共设施综合布局和商业网点布局等各类专项规划。重点规划好溪州新城、高铁新城建设，合理布局好居住用地、商业用地规模，结合后申遗时代调整好新

城承载功能，将新城打造“宜游、宜居、生态”的人文新城。

坚持规划先行。县城按照休闲旅游、生态农业功能定位完成总规、控制修编，中心镇（石堤按商贸强镇、芙蓉镇按文化旅游古镇、永茂按矿业新镇、泽家按工业重镇、塔卧按红色旅游大镇、万坪按新能源大镇的功能定位）完成总规、控规编制工作；确保所有乡、集镇、中心村完成规划编制工作。注重规划的前瞻性，根据人口增加、产业互补、经济发展、社会进步诸因素，充分满足城镇的空间与时间需要。增强规划的适用性，既能指导城镇现实建设的需求，又能引领城镇未来发展的需要。

完善规划体系。切实加强城乡规划编制，强化与上位规划、同类规划的衔接。在纵向上，建立完善由县域城镇体系规划，县城规划、乡镇规划和村庄规划构成的规划体系，在横向上，形成由城镇总体规划，控制性详细规划，各类专项规划、城镇设计、城镇景观规划构成的规划体系。

严格规划管控。严格执行规划评审，重大项目专家论证，重点地段建设审批公示，项目批后跟踪管理和规划执法巡查制度，严格执行城镇规划用地红线、水域蓝线、绿地绿线，历史文化保护紫线市政公用设施黄线等“五线”管理制度，加强规划控制管理，严禁擅自变更规划，违规决策，违规审批，切实维护规划的权威性和严肃性。加大“两违”整治力度，依法查处乱搭、乱建、乱占等违法违规行为。

## 二、加强功能培育，全面提升城镇综合承载能力

突出基础配套设施建设。县城新水厂建设为县城发展留下足够的空间，加快县城“政府、车站、公安”三大片区旧城改造进程。完成电力农网城网改造升级，实现城乡同网同价；加快城镇燃气管网建设，县城实现管道天然气供应；统筹布局新一代移动通信、下一代

互联网、数字电视等网络建设，完善“三网”合一信息网络平台；加快推进供电、供气、排水、排污等管网下地，积极建设地下管廊；加强城镇防洪、排涝、人防、地灾防御、公共应急等安全保障设施建设，增强防御自然灾害和处置突发公共事件能力。

加强公共服务体系建设。加强基础教育，逐步改变县城学校大班的状况。发展职业教育，加强以优势产业发展为目的的实用技术培训，加强以转移非农人口为目的的劳动技能培训。加强公共卫生服务体系建设，加快县医院、县中医院及乡镇卫生院、村卫生室建设、完善医疗服务设施；巩固和提高新农合和城镇居民医保参保率，确保基本医疗保障制度覆盖城乡居民。加强住房保障体系建设，加快保障性住房建设，把符合条件的农业转移人口纳入城镇住房保障体系，与城镇户籍人口同等享受住房保障待遇。推进农村住房建设和危房改造，实施生态移民和地质灾害避险搬迁。

### 三、壮大产业支撑，切实增强城镇经济实力

加强工业园区建设。重点抓好永顺经济开发区、猛洞河工业园建设。采用征拆、出让、租赁、入股等多渠道，解决工业园已建设用地，明确园区主业，确定园区承接的优势产业项目，搞好园区标准厂房建设及基础设施配套建设，加大招商引资力度，引进大企业，大项目及其配套产业向园中集中。

推进文化旅游产业发展。突出文化走廊建设，以“双峰土家第一村”为龙头，打造G209民俗文化走廊，以塔卧为中心，打造S230红色文化走廊，以芙蓉镇为引领打造乡村文化走廊。充分利用以老司城成功申遗的品牌效应，大力发展旅游产业。

加快生态农业产业化进程。加强农村农业合作社，专业协会组织建设，完善农村土地流转制度，增强农村吸纳资金、人才、技术等要

素力度，以项目、政策支撑为引导，大力发展优势产业园和特色农业产业园建设。加快培育与优势产业和特色产业相关联的加工业，促进农业产业化与农业现代化同步发展。

推进现代服务业发展。县城大力发展仓储、物流配送等生产性服务业，积极引导物流迁出老城区，积极发展特色餐饮、休闲娱乐、体育健身、金融保险、社区服务、家政服务等生活性服务业，培育发展电子商务、总部经济、创意设计、电子商务、信息咨询等新兴服务业。中心镇根据区位优势、产业优势及功能定位，发展与之相正配的现代服务业。

#### 四、深化同建同治，积极推进城乡一体化发展

坚持同建同治与新农村建设相结合。大力推进农村基础设施体系建设，加快实施农村通达畅通工程和村间道路硬化、农网改造升级和农村能源建设、环境综合整治、病险水库治理和人畜饮水安全、农村“五小”水利等基础设施项目，不断夯实农村发展基础。

坚持同建同治与村规民约相结合。各村（居）委会要根据社情民意制定适用性强、操作性简单，能解决突出问题的村规民约，用村规民约规范村民行为，改善村民习惯，促使同建同治工作深入开展。

坚持同建同治与精细化管理相结合。提升城市精细化管理水平，保持“查非拆违”高压态势，推进城市管理法制化、规范化，构建政府主导、多元共治的城市治理结构。加强网格管理，坚持网格化管理与安全生产、计划生育、矛盾纠纷排查化解，“两违”信息摸排等各项工作相结合，做到小事处置不出网格，大事处置不出社区。整合城管、公安、环保、安监等执法力量实施综合执法，依法查处违法建设，破坏设施、妨碍交通、污染环境等行为，实现长效管理。

## 五、培育建筑市场，促进经济发展

做大做强本地建筑企业，占领本地建筑市场，提高企业市场竞争能力，使地方建筑企业成为本地建筑发展的主体。研究新形势下建设工程招标监管，确保建设工程在“阳光”下竞争，确保建筑业良性发展。

## 六、强化安全生产，深化专项治理

积极开展高处坠落、施工坍塌等多发事故的专项整治。健全建筑施工企业和从业人员安全生产信用体系和失信惩戒制度。落实建筑施工三级安全教育，加强对建筑施工项目负责人、建筑工人的安全教育培训。督促和检查重点地区、重点工程各项安全措施的制作与落实。

## 七、发展房地产业，惠及城乡居民

加大整顿和规范房地产市场秩序力度，建立我县房地产业健康、持续发展的市场。完善住房供应结构，建立公租房、普通商品房、高档商品房等多层次的住房市场，满足不同收入家庭的住房需求，最大限度惠及民生。坚持综合开发，大力提升住宅小区开发水平和物业管理水平，引导住宅规划设计质量的提高和新技术、新材料的应用，推进装配式建筑和绿色建筑发展。

## 八、加快城乡人居环境改善

严格落实环境保护责任制，推进节能减排。认真对待国家省州环保督查交办的问题整改，抓紧实施石漠化综合治理、农业面源污染防治等生态保护项目，确保全县空气质量、集中饮用水源地水质和土壤污染防治全部达标。推进城乡垃圾、污水处理，大力推广天然气、液化气等清洁能源。

老城提质扩容，优化功能结构。推进管网入地建设、绿化建设、沿河污水收集工程、城市道路工程建设，完善停车场、公厕、广场、

公园、路灯、景观灯等城市公共服务功能，增强县城承载能力，不断拓展发展空间。

实现“四绿”目标。实现县城大绿、庭院增绿、道路建绿、广场造绿四大目标。确保公共绿地、居住区绿地、单位附属绿地、防护绿地、生产绿地、风景林地及道路绿化等布局合理、功能健全，彻底改善县城生态环境。

改善城乡居住质量。坚持以人为本、民生优先，立足高起点、高标准建设，加大棚户区改造，形成以保障性住房，棚户区改造，普通、高档商品房等形式为一体的住房保障体系，同步实施便民服务设施建设，大幅度提高城市居住质量。通过实施农村危房改造，改善乡镇居住质量。

打造美丽乡村游。对老司城、双凤、小溪等传统村落进行保护，并结合农业产业园，老司城和芙蓉镇旅游开发进行特色民居改造，打造美丽乡村游。

### 第三章 主要保障措施

#### 一、强化组织保障

明确各相关部门任务目标、发展指标、完成时限。制定推进“十四五”规划的具体措施和项目完成时限，在县城规划设计、环境整治、园林绿化、城中村改造、基础设施建设、公共服务设施建设等方面，实行“领导+指挥部+融资平台”的推进机制，切实将任务落实到项目、责任落实到干部。

#### 二、拓宽投融资渠道

通过利用财政注资、市场募资、整合存量资产等多种方式，优化

平台公司资本结构和股东结构。建立相对集中、稳步增长的政府投入机制和平台公司承担公益性项目建设的利益补偿机制，实现县城建设可持续融资。开放市政公用市场，推广 PPP 模式，鼓励民间以独资、参股等方式参与县城供气、供热、污水垃圾处理等领域的投资和经营。

### 三、加大简政放权力度

积极推进工程建设项目审批制度改革工作，进一步减少办事环节，大力简化审批程序，缩短审批时限，为“十四五”期间县城建设提供良好的发展环境。

加快推进新型城镇化事关全县人民长远福祉，事关全县经济社会发展格局，“十四五”期间，全县城建设事业发展的任务十分繁重，广大干部职工要在县委、县政府的正确领导下，在省、州建设行政主管部门的精心指导下，积极拓展视野、开放心灵，转型发展，在城镇建设中深入倡导推行以人为本、统筹兼顾的新型城镇化模式，努力摒弃过去片面追求城镇规模扩大、空间扩张、脱离特色、浪费资源的盲目建设，转以彰显城镇文化底蕴、优化城镇人居环境、增强公共服务能力、节约集约利用资源等为中心，全面提升城镇化质量和水平，走城市、城镇和乡村协调发展的建设路子。牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇，使其成为推动经济社会转型发展和区域系统发展的重大引擎，推进全县经济发展重要动力，逐步实现人的全面发展与社会的和谐进步。广大干部职工要进一步振奋精神，开拓进取，扎实工作，为实现我县“十四五”新型城镇化发展专项规划所提出的各项目标，促进城乡建设事业的健康、持续、协调发展而努力奋斗。