

永顺县自然资源“十四五”发展规划

“十四五”时期是在全面建成小康社会基础上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，意义十分重大。自然资源是发展之基、生产之要，自然资源开发利用保护事关经济社会发展全局。科学编制我县自然资源“十四五”规划，对促进山水林湖田草等自然资源合理利用和保护，提升自然资源对国民经济和社会发展的保障能力具有十分重要意义。

在深入总结“十三五”时期全县自然资源规划编制实施成效和经验基础上，科学研判经济社会发展形势及其对自然资源管理的要求，阐明未来五年全县自然资源管理的基本思路、规划目标、主要任务和重大举措，制定县自然资源“十四五”规划，是落实经济社会发展目标任务的重要部署，是指导全县自然资源改革发展的行动纲领，对做好今后五年自然资源工作，夯实自然资源事业长远发展基础具有重要意义。

第一章 发展基础与面临形势

一、主要成绩

“十三五”时期，永顺县自然资源系统坚持以习近平新时代中国

特色社会主义思想为指导，按照中央、省、州的决策部署，围绕脱贫攻坚、高质量发展、全域旅游、乡村振兴等中心工作，充分发挥规划的龙头引领作用和自然资源的底盘保障作用，贯彻“五大”发展理念，落实全面深化改革要求，创新规划理念、严格规划实施，全力保资源、保发展、保权益，基本完成了“十三五”规划确定的目标任务，在规划体系建设、土地资源管理和服务保障能力方面取得了显著成绩。

（一）规划体系建设方面

1. 城乡规划体系基本完善

“十三五”期间，我县初步形成了覆盖全面、远近结合、层次分明、联系紧密的城乡规划体系：完成县城总体规划修编、高铁新城调规扩区、县城“城景一体化”规划；5个片区、23个乡镇的总体规划及控制性详细规划全覆盖；完成阶段性村庄规划45个，美丽乡村规划76个，历史文化名村2个，规划体系的层级及类型得到完善。

2. 启动国土空间规划编制工作

根据自上而下的国土空间规划体系建设要求，2019年我县国土空间规划编制工作全面启动，各项工作稳步推进：一是国土空间总体规划编制工作已全面开展。架构了“1+8+3+22+1+1”的国土空间规划成果体系。二是前期工作基本完成。双评估、双评价及其他专题专项初步成果已形成。三是“三线划定”工作顺利推进。全县生态保护红线评估调整、永久基本农田储备区、永久基本农田补划成果完成上报；城镇开发边界模拟方案划定已按省州要求完成多轮划定。四是积极向上对接国土空间规划工作。以确保我县各项发展诉求在州、省级规划中得到保障。五是全面开展多规合一实用性村庄规划试点。

（二）土地资源管理方面

1. 严守耕地红线，耕地保护取得一定成效

继续将耕地保护纳入目标管理考核和问责范畴，我县与州人民政府、各乡（镇）人民政府签订了耕地（基本农田）保护责任书，将耕地保护政策措施的落实情况纳入乡镇目标管理的重要内容进行考核。不断拓宽开发补充耕地渠道，有效落实新增建设用地占用耕地的占补平衡。现有耕地 35886.88 公顷（53.8 万亩），高于十三五规划预期 1906.88 公顷；落实永久基本农田 32150 公顷（48.225 万亩），划定基本农田储备区 6533 公顷（9.8 万亩），完成了省厅相应的目标要求。

2. 服务县域发展，县域经济社会发展用地得到较好保障

服务县域经济发展大局，保障项目用地需求。（1）共报批建设用地项目 73 个，面积 383.1835 公顷。（2）加强临时用地审批和设施农用地备案管理工作。为县重点工程和合法矿山办理临时用地审批 40 宗，用地面积 19.7918 公顷。办理设施农用地备案 51 宗，用地面积 19.0136 公顷。有力的推进了农业经济发展。（3）加强宅基地审批管理工作。对芙蓉镇、灵溪镇城镇规划区范围内的农村宅基地审批严格把关，于城镇规划区范围内共计审批农村宅基地 432 户 6.4374 公顷。

3. “增减挂钩”助推精准扶贫

切实发挥城乡建设用地增减挂钩项目的政策效益，助推脱贫攻坚和乡村振兴工作。2017 年以来，我县累计实施了增减挂钩项目 20 期，复垦面积近 15164 余亩，节余指标流转 5914 亩（2018 年、2019 年跨省调剂项目尚有 1.8 亿未到账、0.51632 亿省内流转未到账、2020 年跨省调剂项目年底到位 70%）。增减挂钩项目的推进与落实，为完善我县基础设施建设，优化乡村布局，改善人居环境，提高土地使用效率，促进脱贫攻坚产业发展、带动脱贫致富等方面发挥了重要作用。

4. 建设用地管控及土地节约集约水平得到提高

我县的土地节约集约提升主要体现在县域建设用地总量控制、新增建设用地占用耕地、人均城镇工矿用地规模等方面。2006—2018年，我县新增建设用地总量 2795.95 公顷，比规划目标（3110.31 公顷）少 314.36 公顷。建设用地管控在预期范围之内：（1）严格新增建设占用耕地，2006—2018 年我县新增建设占用耕地 333.99 公顷，比规划目标（1108.06 公顷）少 774.07 公顷。（2）人均城镇工矿用地面积在控制目标之内。人均城镇工矿用地 91.97 平方米，在规划指标（95 平方米）之内。

5. 加大土地储备力度

“十三五”期间，围绕服务县域发展大局，保障项目用地需求，完成了上级交办的各项任务。期间，共收储土地 97 宗，面积 8601.199 亩，收回国有土地 5 宗，面积 292.17195 亩，申报储备债券 15075 万元，出让 60 宗，面积 1314.04 亩，成交价款 98814.21 万元。

（三）矿产资源勘查开发与地质环境管理方面

1. 扎实开展县域矿业开发管理工作

十三五期间，我县发现大中型矿产 1 个（湖南省永顺县郑家湾矿区钨矿）；采矿权总数 82 个，2 个大中型矿山（永顺县通大矿业有限公司永顺县朗溪钨矿、永顺县合力铁矿有限责任公司桃子溪矿区官坪铁矿）。期间，我县矿业总产值达约 25000 万元，矿山“三率”水平达标率达到 87%，基本实现十三五目标。

2. 全面推进矿山地质环境治理恢复

矿山地质环境监测率达到 100%。注销矿山 43 个（其中，2016 年注销矿山 19 个，2019 年注销矿山 8 个，2020 年注销矿山 16 个）。矿山地质环境治理恢复率及土地复垦率达到 80% 以上：自然恢复共恢复

林地面积 219.78 公顷，工程治理土地复垦计 1.73 公顷。主要指标基本达到十三五目标要求。

3. 切实防范化解地质灾害风险

全县地质灾害调查评价、监测预警、综合治理、应急处置四个体系得到进一步完善，汛期组织开展地质灾害动员部署、应急值守、会商预警、应急处置等活动。针对全县的 106 处在册地灾点，进一步落实了地灾防治工作制度和责任。

（四）地质公园建设方面

2016 年，我局充分抓住“十三五规划”开局年之契机，以创省级地质公园品牌为目标，科学划定以不二门为核心的湖南省猛洞河地质公园边界，建立了湖南省猛洞河级地质公园博物馆，开展了一系列的地质遗迹保护、科普知识宣传、地质灾害知识普及等活动，使得地质公园的硬件设施建设和软件资料完善顺利通过省级专家验收，于 2016 年 3 月获得了湖南省人民政府的批复，在获得省级地质公园称号上走在了全州八县市前列。

（五）测绘地理信息管理方面

拓展测绘地理信息服务空间。衔接好州自然资源系统举办的数字湘西地理空间框架基础数据更新，助力“数字湘西州县一体化”地理空间信息公共服务云平台建设成果有序推广。各类自然资源普查调查活动全面有序开展，《永顺县地名普查》获 2019 年湖南省优秀测绘地理信息工程奖。

（六）基础工作方面

1. 深化改革，推进自然资源治理体系和治理能力现代化

高效完成机构改革。按照省州要求及县委县政府的相关部署，城乡规划职能整合基本完成，自然资源管理机制初步建立。不断优化干

部队伍结构，先后开展或组织参加了省、州、县等多个层面的国土空间规划培训、地理信息培训、增减挂钩工作培训等，一批善思好学的年轻干部在学习中成长。

2. 推进放管服改革，提升自然资源管理服务的工作效率

完成行政审批清单、中介服务清单、证明材料清单清查梳理及下放工作，取消不必要的基础材料及证明材料。抓好“多审合一”，正探索开展用地预审、用地规划许可、工程规划许可同步审批，一站办理。十三五期间，发放不动产证书 7995 本，不动产证明 14694 份。

二、存在主要问题

在总结“十三五”成绩的同时，更要清醒地看到自然资源保护与利用、自然资源管理工作中存在的问题和不足。

1. 土地资源粗放、低效利用的方式没有得到根本转变。土地产出率低，城乡建设用地增减挂钩质量和效益有待提升。土地去存量工作推进难度大，进展较慢。

2. 高标准农田范围广、部门多、数量大、在实际工作推进中协调难度大；全县耕地等别低，受自然保护区及环境保护限制，开发难度大。农村地区建设监督难，耕地保护力度有待加强。

3. 国土空间规划及相关规划任务重、变数大、工作量大，经费难以保障。国土空间规划涉及县域总体规划、专题研究与专项规划、乡镇规划及村庄规划，编制任务大，部分政策尚不明朗。

4. 项目选址及安排欠科学。项目变数大、规划调整管控严，一些急难项目如易地扶贫搬迁安置点、产业扶贫项目涉及土地利用总体规划修改很难快速到位。

5. 增减挂项目区点多面广，现场跟踪管理难度大。增减挂钩指标交易受市场需求和价格影响，资金收益难，乡镇及村民奖补资金未到

位，项目纵深推进阻力大，年底维稳压力大。

6. 机关编制少，职能分工有待进一步梳理。自然资源部门承担工作任务重，对外的临时抽借调人员较多，局机关各股室实际工作人员太少、执法力量薄弱，核定编制不能满足局机关实际工作需要，且存在严重的混岗现象。

三、发展趋势

“十四五”时期是由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键期，是我县加快推进生态文明建设和经济社会高质量发展的攻坚期，是新组建的自然资源部门履行职责使命、打基础、谋长远的起步期。做好“十四五”时期全县的自然资源保护利用和管理工作的，必须正确把握自然资源管理面临的新形势新要求，坚持在服务大局中找准位置，为全县的经济社会发展提供有力支撑。

（一）促进高质量发展和脱贫攻坚，做好自然资源保障的责任更加重大。

近年来，全县始终坚持把打好三大攻坚战作为高质量发展的底线要求，助力风险隐患得到有效控制，助力脱贫攻坚任务全面完成，助力生态环境质量总体改善，高质量发展的基础不断加强。但发展不足、发展不优、发展不平衡的状况尚未根本改变，在人均经济规模、城镇化水平、居民收入等方面，与全国、全省平均水平相比还存在差距。在国家实行资源节约优先、保护优先方针，实施建设用地减量化管理等政策背景下，必须把握“资源利用、资源保护、资源管控”三个重点，释放“项目高效审批、资源高效配置、空间高效统筹”三大红利，确保全县自然资源和规划工作为高质量发展和脱贫攻坚作出新的更大贡献。

（二）加快生态文明建设，统筹山水林田湖草系统治理的任务更

加艰巨。

“十三五”期间，全县生态文明建设取得明显成效，虽地处国家级文化生态保护区，但矿山地质环境、地质灾害等问题仍然存在，生态保护修复任务重。“十四五”时期，我们必须坚持以习近平生态文明思想为指引，落实好“不搞大开发，共抓大保护”的要求；实施山水林田湖草生态保护修复重大工程，实现整体保护、系统修复、综合治理，构筑生态安全屏障，保障我县融入国内旅游大市场的生态文化基底支撑，支持推进我县全域旅游示范区的建设。

（三）推动区域协调发展，优化国土空间开发保护格局的任务更加凸显。

随着精准扶贫、“一带一路”建设、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、中部崛起战略的纵深推进，永顺县的区位优势将进一步显现。“十四五”时期，必须落实主体功能区战略，并协调省、州相关规划，强化国土空间开发保护制度，提升区域发展水平，提高新型城镇化质量，助推乡村振兴，立足“国家西部大开发、武陵山片区区域发展与扶贫攻坚先行先试地区，省湘西地区开发重点地区和扶贫攻坚主战场”定位，努力形成具有永顺特色的国土空间发展格局。

（四）统一国土空间规划体系与监督实施体系的要求。

根据国土空间规划体系重组和促进规划实施的要求，县级总规是对省、市国土空间总体规划及空间发展战略的细化落实；是落实县市发展规划的空间保障，是实施空间治理、促进高质量发展的基础政策；是县域国土空间保护开发、利用管理、整治修复的行政纲领。我县需要进一步探索规划的实施路径和管控方式，并系统指导详细规划编制。同时，加强对重点专项规划的统筹部署，完善规划的横向协调。基于“一年一体检、五年一评估”的工作要求，需定期开展评估

体检工作，通过理顺工作体制机制，将反馈建议动态、及时地纳入规划编制和实施管理工作当中，有效提升规划实施管理和空间治理能力。

第二章 指导思想、规划原则和目标

一、指导思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平生态文明思想和关于自然资源管理重要论述为根本遵循，把党中央国务院、省委省政府、州委州政府、县委县政府重大决策部署贯彻落实到自然资源各项工作中，以提升自然资源治理体系和治理能力现代化水平为基础，围绕“两个统一”核心职责，不断提升自然资源治理效能，着力促进自然资源节约集约利用和山水林田湖草生态保护修复，着力优化全县国土空间开发保护格局，着力满足人民群众美好生活的自然资源需求，着力做好全县高质量发展自然资源保障，坚持一张蓝图管到底，为开启社会主义现代化新征程作出应有贡献。

二、规划范围及期限

规划范围为永顺县县域全部土地，总面积为 3812.6 平方公里，包括 12 个建制镇和 11 个乡。期限为 2021—2025 年，基期年为 2020 年，规划目标年为 2025 年。

三、规划原则

1. 生态优先、绿色发展

践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，严守生态、粮禽、能源资源等安全底线。

2. 全域统筹、全要素管理

统筹山水林田湖草系统，坚持以习近平生态文明思想为指引，注重加强生态保护建设，落实好“不搞大开发，共抓大保护”的要求，实施山水林田湖草生态保护修复重大工程，实现整体保护、系统修复、综合治理。

3. 以人为本、高质量发展

以人民对美好生活的向往为目标，坚持增进人民福祉，改善人居环境，提升国土空间品质。建设美丽国土，促进形成生产、生活、生态相协调的空间格局，实现高质量发展，满足高品质生活。

4. 区域协调、融合发展

落实主体功能区等重大战略，推动区域协调发展战略。加强州县战略协调，完善统筹协调机制，协调解决国土空间矛盾冲突。加强资源统筹，促进城乡融合。形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。

5. 因地制宜、特色发展

立足资源禀赋、发展阶段、重点问题和治理需求，尊重客观规律，体现地方特色，优先保障重点行业及重大项目用地需求。发挥比较优势，走合理分工、优化发展的路子。

四、重点战略

1. 衔接“生态立县、文化兴县、旅游强县”战略

(1) 推进主体功能区建设，进一步激发永顺文化生态红利

突出体现主体功能区的战略性、基础性和约束性。按照经济社会发展要求，以国土空间、自然资源属性、生态环境承载能力的内在约束性为基本底线，划定耕地、森林、湿地、水体等生态保护红线和环境风险红线，控制开发强度，引导人口、经济向适宜开发区域集聚，

保障生态安全。促进全县生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间自然秀美。

（2）助力生态文化旅游、推动绿水青山向金山银山转化

在生态文明新时代，永顺县要把握和践行“绿水青山就是金山银山”，坚持“国家级重点生态功能区”主体功能定位，发挥世界级文化遗产优势，充分彰显绿色形象、弘扬民族文化。具体来讲，应坚持生态文化旅游这一产业方向，整合“国字号”生态文化旅游资源，不断强化理念引导、品牌推动、融合发展的作用，深入推进文化产业与旅游产业融合发展，加速推动绿水青山向金山银山转化。

2. 全域统筹、优化资源配置，完善县域城镇格局

（1）灵溪芙蓉双核驱动，重构县域城镇空间结构

依托现状城镇建设基础，做大做强灵溪镇和芙蓉镇，双核驱动县域城镇发展。将灵溪镇定位为永顺县政治文化中心，主要服务永顺 45 万常住人口，为全县提供行政、教育、医疗、社会福利等公共服务设施。将芙蓉镇定位为旅游服务中心，依托龙吉高速和张吉怀高铁，将芙蓉镇打造为张家界—凤凰中间的重要旅游节点，发挥芙蓉镇旅游在永顺县的龙头作用，带动猛洞河、老司城和小溪镇旅游发展。

（2）依托快速铁路和高速铁路，形成南北两个 1 小时经济圈

依托黔张常快速铁路桑植站和张吉怀高速铁路芙蓉镇站，形成南北两个 1 小时经济圈。北部 1 小时经济圈包括砂坝、塔卧、万坪和石堤等乡镇，对接龙山、桑植、张家界和恩施等方向；南部 1 小时经济圈包括芙蓉镇、灵溪镇、松柏、高坪、小溪等，重点对接凤凰、张家界、吉首和龙山等方向。在全域范围内形成南北两个 1 小时经济圈，全面融入区域发展大趋势。

（3）全域统筹，整合优化资源配置

从全域层面系统构筑城景一体、城乡融合的旅游交通支撑体系；建设高标准特色化的旅游服务设施；建设更丰富的绿色空间，构建全域大山大水的生态系统；构建更便捷的旅游交通支撑体系，强化永顺中心城区与高铁站、机场、重点旅游区等快速通道建设；建设多层次、多元化的商业休闲设施，构建网络化、均衡化的市民生活设施。全面统筹风景名胜区、旅游区、景观景点、城镇、特色小镇、美丽乡村，整合优化资源配置。提升全域的生态修复与治理能力。

3. 以人民为中心，提高城乡人居环境

以人民为中心是新型城镇化的核心，城乡高质量发展建设的出发点。要了解不同人群的共性需求，创新工作方法，真正把以人民为中心的理念通过制度、机制、技术以及行动落实到城乡建设的各个角落的具体工作上去。以人的需要、感受和全面发展来安排好生产生活生态空间，从宏观层面推动产业发展基础设施、公共服务等资源更加均衡高效配置，从微观层面加强人民群众关心的教育、医疗、住房、养老、绿色开放空间、社区生活圈、城市安全等服务供给，最大程度地实现城乡空间布局的安全便利、舒适宜居、美丽有序。

五、规划目标

建立国土空间规划体系，高质量编制完成各级各类国土空间规划。有序推进国土空间规划职能深度融合，着力做实第三次国土调查和国土空间规划管控，保障高质量发展和精准扶贫国土空间及自然资源需求；继续深入推进各类涉地涉矿专项整治，维护国土资源开发利用秩序；严守地质灾害不因工作失误造成人员重大伤亡底线；不断夯实基础，切实提高服务保障权益工作水平。

1. 建设用地调控。到 2025 年，全县新增建设用地不超过 667 公

顷，建设用地总规模控制在 11947 公顷以内，城乡建设用地规模和城镇工矿用地面积分别控制在 9832 公顷和 1722 公顷以内。农用地转为建设用地 660 公顷。建设占用耕地 400 公顷。

2. 耕地与永久基本农田保护。到 2025 年，开发整理复垦补充耕地面积不少于 100 公顷，全县耕地保有量不低于 36870.91 公顷。完善耕地保护利益调节机制，逐步建立耕地和永久基本农田经济补偿制度。到 2025 年，全县基本农田面积不低于 31049.18 公顷。

3. 土地开发。“十四五”期间，建立和完善土地收购储备工作程序，持续加大土地收购储备工作。5 年内拟收购储备土地 10500 亩，每年收储土地 2100 亩。积极开展各项融资工作，以储备项目为抵押争取商业银行贷款、争取土地收购储备专项债券、争取县级财力自筹资金等多种方式筹集资金，确保在开展土地收购储备时的资金保障。根据土地供应市场的形势发展，适时投放满足各种土地用途需求的储备土地，提高土地的供地率，增加财政收入。5 年内拟创造土地收益 50 亿元，每年收益 10 亿元。

4. 矿产资源开发利用与保护。砂石土矿矿权不超过 25 家，开采总量不超过 1000 万吨。划定砂石土矿禁止开采区 11 个，允许开采区 28 个、开采规划区块 25 个；矿山“三率”水平 92%，历史遗留矿山修复 83 公顷。推动地热资源、饮用天然矿泉水产业开发；建设至少 8 个大中型砂石土矿山、方解石精深加工；全县所有生产矿山全部建成绿色矿山。

5. 地质灾害防治和矿山地质环境保护。掌握全县范围内地质灾害分布状况与危害程度；建成群专结合的地质灾害监测网络和信息系統，完善县级地质灾害监测预警体系；发挥各方面的作用，提高地质灾害治理工作能力和水平，危害严重的地质灾害点基本得到整治。形

成系统的、主动的和有预见性的地质灾害防治局面。

6. 信息化与电子政务建设。健全国土资源数据库，推进各类调查与规划数据成果的建库，集成整合和深度开发，完善“一张图”数据库更新机制，全面推广“一张图”系统平台的深化应用。

7. 国土资源市场建设。“招拍挂”出让土地面积占出让面积的比例提高到 90%，五年平均供地率达到 85%，土地开发利用动态巡查比例达到 100%，土地出让金五年累计达 500000 万元，年均收益 100000 万元。

8. 治理能力显著提升。全县自然资源法规政策体系进一步健全，依法行政能力显著提高，“放管服”改革深入推进，矛盾纠纷得到有效化解，民生权益得到充分维护。自然资源重点领域和关键环节改革纵深推进。自然资源科技创新能力全面提升。自然资源统一调查监测、统一确权登记等基础工作全面加强。不动产登记服务水平进一步提升。地质灾害综合防治体系全面建成。

9. 继续用好增减挂钩政策。充分抓住增减挂钩项目节余指标跨省调剂的政策机遇，加大向省政府、省自然资源厅跨省调剂项目节余指标数量的争取力度，争取在“十四五”期间完成增减挂钩复垦面积 1500 亩，实现节余指标跨省调剂达到 1000 亩，实现跨省调剂节余指标的交易收益 3 亿元。

表 2-1 自然资源“十四五”规划主要指标

指 标		单位	2025 年	指标属性
资源 供应 保障	1. 建设用地总规模	公顷	11947	预期性
	2. 城乡建设用地总规模	公顷	9832	约束性
	3. 新增建设用地	公顷	667	预期性
	4. 农用地转为建设用地	公顷	660	预期性
	5. 建设占用耕地	公顷	400	约束性
	6. 人均城镇工矿用地	平方米/人	92	预期性
资源 保护 利用	7. 耕地保有量	公顷	38673	约束性
	8. 基本农田保护面积	公顷	32155	约束性
	9. 土地复垦开发增加耕地	公顷	100	预期性
	10. 主要矿产平均开采回收率	%	92%	约束性
	11. 主要矿产平均选矿回收率	%	92%	约束性
	12. 共伴生矿综合利用率	%	70%	预期性
市场 培育 完善	13. 五年平均供地率	%	85%	预期性
	14. 土地开发利用动态巡查比例	%	100%	预期性
	15. 招拍挂出让土地面积占出让土地面积比例	%	90%	预期性
	16. 土地出让金	亿元	50 亿	预期性
生态 修复	17. 历史遗留矿山地质环境问题治理率	%	70%	预期性
	18. 历史遗留矿山土地复垦率	%	90%	预期性

第三章 全面建立国土空间规划编制与监督实施体系

一、科学编制国土空间规划

(一) 整体统筹

落实中共湖南省委湖南省人民政府《关于建立全省国土空间规划

体系并监督实施的意见》（湘发〔2020〕9号）等文件精神，全面完成我县国土空间规划编制，同步推进国土空间规划“一张图”实施监督系统。完成或协调好各行业专项规划的编制，实现我县城镇开发边界内控制性详细规划全覆盖，在城镇开发边界线外，将有条件、有需求的村庄规划应编尽编，编制“多规合一”的实用性村庄规划。加强公众参与决策和社会监督，增强规划编制的公开性和透明度。

落实省州及我县《永顺县国土空间总体规划（2020—2035年）编制工作方案》的要求，完成“1+8+3+22+1+1”的空间规划成果体系。到2025年，实现我县各级和各类规划“全覆盖”。

（二）工作要点

重点结合近期工作及规划管理，主要包括：（1）统筹划定落实三条控制线。科学划定生态保护红线，为区域生态安全提供有力保障；优化永久基本农田布局，合理划定城镇开发边界，确定林地、草地、河流、湖泊、湿地等的保护边界。（2）落实新型城镇化要求及人民群众对美好生活的向往，衔接15分钟生活圈建设等要求，合理规划和充分保障应急、教育、医疗、交通、养老、休闲等与群众生活幸福感息息相关的基础设施用地和公共管理服务用地。（3）全面建成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统数据库，逐步实现规划管理的电子化及网络化，确保严格落实用地规划许可。（4）依据国土空间规划各项调控指标，合理制定国土空间规划年度计划，加强国土空间规划年度计划执行情况的评估和考核。

二、精准实施国土空间用途管制

按照国土空间规划分区，合理配置空间资源，进行分区分类用途管制。严格实施国土空间用途转用，遵守生态空间、农业空间和城镇空间的相互转化利用管制办法；对城镇开发边界外的开发建设活动，

实行制定分区约束指标和准入的国土空间规划许可制度；坚持山水林田湖草生命共同体理念，加强生态环境分区管治，按照规划确定的用途分区，确定各区域建设活动的约束性指标和正负面清单制定办法；对自然保护区、重要水源地、文物保护等，实行特殊保护制度。

三、加强国土空间规划实施监督检查

依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，建立健全国土空间规划动态监测预警和实施监管机制。定期动态评估规划成果实施状况，建立规划实施预警机制，对国土空间规划进行动态完善。

四、加强过渡时期的规划编制和管理

结合《湖南省自然资源厅关于全面开展国土空间规划编制工作的通知》（湘自然资发〔2020〕44号）等文件的具体要求，结合永顺县域城镇发展、园区提升、旅游发展、农田保护、林业发展、水利建设及其他重大项目建设的要求，做好过渡期内现有空间规划的衔接协同、加强过渡时期的规划管理。

第四章 坚持最严格的耕地保护制度

一、严格落实耕地保护制度

坚守十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，牢固树立山水林田湖草是一个生命共同体理念，强化永久基本农田的特殊保护意识，将永久基本农田作为国土空间规划的核心要素，摆在突出位置，强化永久基本农田对各类建设布局的约束，落实《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）等文件要求，保护利用好永久基本农田。

二、强化耕地质量和数量占补平衡

切实提高土地开发整理项目实施效率和质量，完善占补平衡指标管理方式。建立耕地保有量和基本农田保护指标有偿调剂制度。切实加强补充耕地质量建设，落实“占优补优、占水田补水田”制度，探索耕作层剥离利用，推进“旱改水”工作，提高补充耕地质量，落实“补改结合”政策，通过实施土地开发项目，努力实现耕地占补数量和质量平衡，严格执行耕地质量评定制度。

三、引导农业产业规模化

契合乡村振兴、城乡融合发展要求，引导农业产业化、规模化经营。加快推进土地整治工程，提高农业集中连片程度、机械化程度，优化农田的生产、生态、景观功能，有序开展农地流转，推动农业规模化经营。制定农业规模化、特色化奖励政策，鼓励家庭农场发展；拓宽农业销售渠道，吸引农业企业进驻；因地制宜，做好一二三产融合发展的空间支撑，调整农业生产结构和产品结构，建设文旅体验、休闲采摘、精深加工、仓储物流为一体的多元化、层次化现代农业园区，助推乡村振兴。

四、落实耕地保护的权责

充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府作用，完善监督考核制度。严格执法监察。完善自然资源综合监管平台，对耕地和永久基本农田实行动态监测，强化耕地保护全程监管。夯实乡镇政府对耕地的属地监管责任，切实做到及时发现问题、快速处理、主动反馈。加强土地执法监督工作，与纪检监察、公安、法院、检察院等部门和单位做到信息共享，加大对土地违法行为的联合执法、联合惩戒，确保监测到位、适时查处。

第五章 保障高质量发展和精准扶贫用地需求

一、完善规划计划调控管理

研究制定“精准化配置、差别化保障”的用地政策。建立计划管理、用地审批、土地供应、土地变更等管理环节的协同联动工作机制。土地利用年度计划向脱贫攻坚、新经济增长点、重大基础设施、民生工程用地及“六稳六保”相关需求倾斜。重点保障区域重大基础设施项目、重要民生工程项目和重大产业项目落地，杜绝给不符合生态文明建设要求、不符合供给侧结构性改革方向和不符合用途管制政策的建设项目安排用地。

二、推进城乡建设用地增减挂钩助推精准扶贫

衔接好脱贫攻坚、乡村振兴的相关土地政策，以城乡建设用地增减挂钩和土地综合整治为抓手积极推进农村空心房、废弃建设用地整治复垦。严格项目实施的数量、质量、地力三位一体管理，进一步落实工作职责，规范工作程序，引入第三方加强选址核查和验收复核评估，确保项目保质保量高效率实施，用好用实边建边报、用地规模计划倾斜等土地扶贫政策，最大限度助力精准扶贫和产业发展。

三、探索集体经营性建设用地的规划及利用

衔接《中华人民共和国土地管理法（2019年修正）》、《湖南省国土资源厅关于全力服务促进乡村振兴的若干意见》（湘国土资发〔2018〕21号）等文件要求，因地制宜，盘活集体经营性建设用地，逐步完善相关规划编制、制度及平台建设。

四、完善最严格的节约用地制度

落实建设用地总量和强度“双控”制度，完善“人地挂钩”政

策，支持进城落户人口合理用地。实施“增存挂钩”、“增减挂钩”、“增违挂钩”等制度，进一步加大闲置土地和批而未供土地处置力度，有序推进城镇低效用地再开发，充分挖掘存量建设用地空间。稳步推进地下空间开发利用，实施兼容复合利用和立体开发政策。

第六章 建立健全矿产资源开发保护制度

一、落实矿产资源开发准入制度

一是落实专项整治行动方案确定的矿石土矿采矿权控制数，明确采矿权单独保留、整合、扩界、限期退出、直接关闭等处置方式，提高规模开采水平，确保大中型矿山比例提升到40%以上，进一步优化开发利用布局；二是建立健全采矿权准入制度，确定采矿权投放时序，优化砂石土矿开发利用一体化布局。

二、加速推进绿色矿山建设

严格落实矿山环境（含地质环境）保护与治理恢复工作，加快推进绿色矿山建设。（1）加强绿色矿山建设引导，统筹协调制订《绿色矿山建设三年行动工作方案（2020—2022年）》。（2）落实绿色矿山建设。2022年完成2个绿色矿山建设，到2025年实现全县25个矿山均建成绿色矿山，全面实现矿区环境生态化、开采方式科学化、资源利用高效化、管理信息数字化和矿区开采生态化。（3）优化矿业产业结构，科学引导矿业企业退出，引导29个砂石土矿、9个方解石矿、2个铅锌矿矿权的退出。（4）全面推进生态修复。实施废弃矿山生态修复工程，建立历史遗留废弃矿山清单、拟退出矿山生态修复计划清单，建立生态修复年度验收制度。

三、加强规划引导促进矿业经济发展

加强矿产资源开发保护利用，促进矿业经济发展，落实十四五期间砂石土矿开采总量不超过 1000 万吨目标，确保大中型矿山占比 40% 以上，矿山“三率”水平达到 92% 以上。（1）加强规划引导，自然资源部门牵头编制好矿产资源规划，有计划进行矿产资源开发利用。（2）落实矿业开发重大项目，建成一批资源储量及生产规模均为大中型的砂石土矿矿山和一批砂石土骨料生产示范基地等，建设至少 8 个大中型砂石土矿山、方解石精深加工项目。（3）引导特色矿业项目。包括地热资源、饮用天然矿泉水的开发利用，促进地方经济发展。

第七章 推动测绘和地理信息发展

一、加强测绘地理信息工作

完善地理信息测绘工作，扩大高精度基础测绘数据覆盖范围。调整大比例尺地形图覆盖范围，到“十四五”末，实现全域地形图全覆盖，实现中心城区、城郊建成区 1:1000 地形数据全覆盖，完成相关数据的比例尺矢量数据的统一标准、整合改造工作并完成一轮更新，以满足国土空间规划、自然资源精细化管理、“一张图”底图统一、智能高效的国土空间建设对地理信息资源持续增长的保障需求。

二、提升地理信息公共服务水平

逐步推进并完善县镇（乡）两级地理信息电子政务系统，推进全域统筹全域管控。一是通过电子政务系统实现不动产登记网上办理，电子证照投入使用。二是相关项目申报、审批实现网上办理、网上查询，实现全域统筹全域服务。三是提升乡镇工作人员电子地理信息服务能力，建立健全乡镇服务水平。

第八章 统筹山水林田湖草生态保护与修复

一、做好自然保护地体系

构建永顺县的自然保护地体系，保护好生态环境资源：（1）协调好自然保护地的划定、调整工作。（2）协调好自然保护地的保护与利用工作。加强2个国家级自然保护区（小溪国家级自然保护区、永顺司城河吻鮡大眼鳊国家级水产种质资源保护区）、2个国家级森林公园（不二门国家级森林公园、杉木河国家森林自然公园）、1个国家级湿地公园（猛洞河国家级湿地公园）、1个国家级风景名胜区（猛洞河国家级风景名胜区）的生态保护与建设。

二、完善生态保护修复体制机制

落实完善相关生态保护修复工作。（1）实施山水林田湖草重大生态修复和重点生态功能区修复工程，协调好生态环境部门生态资源环境等专项规划的编制。构筑国土生态安全屏障，实施重大生态修复工程，按照“山水林田湖草”生命共同体的概念，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，增强生态产品生产能力，系统推进国土空间生态修复。（2）有序开展土地综合整治，自然资源部门牵头落实好国土综合整治规划的编制。（3）做好地质遗产保护和地质公园管理工作，助力湘西州世界地质公园建设。

三、完善地质灾害综合防治体系

建立健全地质灾害综合防治体系。（1）建立地质灾害应急管理体系。协调好应急管理部门综合防灾减灾专项规划的编制，细致做好地灾隐患实时监测、工程治理、避险搬迁等工作，对存在地质灾害隐患的区域进行严密布控，提前部署汛期地质灾害防患工作。（2）完善地

质灾害应急平台体系。结合地理信息技术建立地质灾害预警平台，提高应急指挥决策能力。（3）广泛宣传地质灾害防治知识。发放地质灾害避险自救科普读物和地质灾害防治知识宣传手册。

第九章 建立健全自然资源管理基础支撑体系

一、构建自然资源统一调查监测体系

十四五自然资源调查监测计划为：（1）在完成“三调”基础上，组织实施自然资源调查和监测工作；（2）查清各类自然资源的数量、质量、分布、保护与开发利用状况，动态掌握其变化情况；（3）建立调查监测评价数据库，开展专题统计分析评价，推进成果共享应用。

十四五自然资源调查监测体系构建计划：至2023年，完成自然资源统一调查、评价、监测制度建设，形成一整套完整的自然资源调查监测的法规制度体系、标准体系、技术体系以及质量管理体系。

二、优化自然资源和不动产登记服务

（1）加快推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地确权登记颁证，稳步推进自然资源确权登记，逐步实现自然资源登记全覆盖，执行关于自然资源和不动产统一确权登记、权籍调查、不动产测绘争议调处、成果应用的制度、标准、规范。（2）深化“最多跑一次”改革，简化优化登记流程，推进智能化、人性化服务创新，进一步压缩不动产登记时限。（3）建立健全全县自然资源和不动产登记信息管理基础平台，优化不动产登记网上办理，电子证照投入使用，加强从业人员建设，进一步落实放管服改革。

三、深入推进自然资源法治建设

（1）开展全方位普法教育，加大领导力度，提高我局工作人员的

法律素质，形成培训机制，纳入年度目标管理考核。（2）坚持问题导向，坚持“严起来”，强化督察问责，使自然资源督察和执法工作成为保护自然资源的“利剑”和“拳头”。（3）通过推进网格化管理、加大动态巡查和遥感监测力度，完善“早发现、早制止、严查处”执法机制。

第十章 统筹推进自然资源重大工程

一、矿产资源开发利用工程

分级分类调控矿产资源开发利用。根据全县矿产资源勘查及开发利用程度、国家产业政策和市场需求情况，采矿权对鼓励开采矿种、重点开采区和鼓励开采区实行重点投放，有效推进矿产资源开发利用，重点推进砂石土矿开发加工、方解石精深加工、页岩气利用、石煤发电萃及其他矿产资源开发项目，促进县域经济发展。

二、生态修复与土地整治工程

牢固树立生态保护理念，完善永顺县生态保护及土地整治体制机制。完成生态修复及土地整治工作，主要包括在全县 23 个乡镇开展土地平整、灌溉与排水、田间路桥工程、机耕路建设工程和毛坝乡、松柏镇、塔卧镇、芙蓉镇、石堤镇等地矿山修复、土地平整、灌溉与排水及附属工程项目。

三、地质灾害防治工程

通过实施地质灾害防治工程，构建地质环境保护体系和地质灾害综合防治体系，全面提升地质灾害防治能力，实现地质灾害从灾后应急治理向灾前主动防范的根本转变。重点落实灵溪镇、塔卧、万坪、砂坝、石堤、两岔、永茂等乡镇应急避险搬迁工程、县域 20 处重大

地质灾害隐患点工程治理工程及永顺县万坪镇白岩村、大寨村采煤沉陷区治理工程。

第十一章 保障措施

一、加强规划、项目的公示和公众参与

一是加强公示方式的宣传普及通俗化。政府部门在规划公示时，应尽量使用通俗易懂的语言，适当减少专业术语的使用频率。在相关草案、文件公示环节，对部分术语应给出注释；在听证会、评议会环节，尽量脱稿传达，使用通俗话语，并且预留提问环节供广大公众咨询。二是强化数字化、可视化手段的应用。利用多种技术手段将复杂的信息转变为通俗的可视化语言，提高公众理解能力。三是引进多元化的公众参与方式。运用“互联网+”思维，借用网络平台如微信公众号、微博等形式发布政府部门声音，组织专业人员通过座谈会、开讲座、知识竞赛等形式丰富的活动。

二、加强自然资源队伍与专业人才培养

进一步加强自然资源人才队伍建设。（1）围绕自然资源工作加强党的建设，以改革创新精神全面推进党的思想、组织、作风、制度和反腐倡廉建设，着力提高党建工作科学化水平，为推动自然资源管理工作提供精神动力和组织保障。（2）进一步加强自然资源系统的组织建设。加强干部教育培训，提高专业水平和管理能力。（3）加快自然资源专业队伍建设，重点加强国土空间规划、测绘工程、采矿工程、勘查技术与工程、秘书学、土地资源管理等方面的人才队伍建设，进一步提高自然资源管理工作水平。

三、加强规划实施评估与制度化管理

(1) 完善规划管控机制，理顺规划管理权限，抓好规划实施和衔接落实，切实维护规划的权威性和严肃性。建立规划实施定期评估机制，根据评估结果适时调整自然资源管理政策。(2) 建立规划实施责任机制，加强实施考核，把规划实施作为绩效考核的重要内容之一。加强重大工程管理制度建设。进一步完善和推行重大项目决策咨询、专家评议和论证制度，科学合理确定项目建设规模、工程造价和工程建设标准。完善工程项目招投标管理机制。强化重大工程项目资金管理，有效提升资金使用效益。