

永顺县自然资源“十四五”规划

永顺县自然资源局

永顺县自然资源“十四五”规划编制领导小组

组 长：谢深洪

副组长：秦长清 刘 剑 彭海红 周 刚 陈 刚

孙 旭 彭 辉 宋移贵

技术负责：向阳花

成 员：杨沛蓉 向 忠 蒋得云 卢丽罡 彭 寅

覃子健 冷 洪 秦月明 刘金香 张德志

催佳山 田松林 向 军 顾红燕 彭武卫

龚 峰 彭先学 张小芸

编制人员：杨沛蓉 蒋得云 卢丽罡 彭 寅 张德志

向阳花 催佳山 冷 洪 秦月明 刘金香

田松林 彭武卫 龚 峰 彭先学

审 核：谢深洪

目 录

第一章 发展基础与面临形势.....	1
一、主要成绩.....	1
（一）规划体系建设方面.....	2
（二）土地资源管理方面.....	3
（三）矿产资源勘查开发与地质环境管理方面.....	6
（四）地质公园建设方面.....	7
（五）测绘地理信息管理方面.....	8
（六）基础工作方面.....	8
二、存在主要问题.....	9
三、发展趋势.....	10
（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。.....	11
（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。.....	11
（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。.....	12
（四）统一国土空间规划体系与监督实施体系的要求。.....	12
第二章 指导思想、规划原则和目标.....	13
一、指导思想.....	13
二、编制依据.....	13
三、规划原则.....	15
四、重点战略.....	16
五、规划目标.....	20
第三章 全面建立国土空间规划编制与监督实施体系.....	24
一、科学编制国土空间规划.....	24
（一）整体统筹.....	24
（二）工作要点.....	25
二、精准实施国土空间用途管制.....	26
三、加强国土空间规划实施监督检查.....	26
四、加强过渡时期的规划编制和管理.....	26
第四章 坚持最严格的耕地保护制度.....	28
一、严格落实耕地保护制度.....	28
二、坚持底线思维.....	28
三、强化耕地质量和数量占补平衡.....	28
四、引导农业产业规模化.....	29
五、落实耕地保护的权责.....	29
第五章 保障高质量发展和精准扶贫用地需求.....	31
一、完善规划计划调控管理.....	31
二、推进城乡建设用地增减挂钩助推精准扶贫.....	33
三、探索集体经营性建设用地的规划及利用.....	33
四、完善最严格的节约用地制度.....	33
五、优化行政审批许可管理流程.....	34
第六章 建立健全矿产资源开发保护制度.....	35
一、落实矿产资源开发准入制度.....	35

二、加速推进绿色矿山建设.....	35
三、加强规划引导促进矿业经济发展.....	36
第七章 推动测绘和地理信息发展.....	38
一、加强测绘地理信息工作.....	38
二、提升地理信息公共服务水平.....	38
第八章 统筹山水林田湖草生态保护与修复.....	39
一、做好自然保护地体系.....	39
二、完善生态保护修复体制机制.....	39
三、完善地质灾害综合防治体系.....	40
四、严格地质遗迹保护和地质公园管理.....	41
第九章 建立健全自然资源管理基础支撑体系.....	42
一、构建自然资源统一调查监测体系.....	42
二、优化自然资源和不动产登记服务.....	43
三、深入推进自然资源法治建设.....	43
第十章 统筹推进自然资源重大工程.....	45
一、矿产资源开发利用工程.....	45
二、生态修复与土地整治工程.....	45
三、地质灾害防治工程.....	45
第十一章 保障措施.....	49
一、持续落实空间规划改革要求，实现全域管控覆盖.....	49
二、加强规划、项目的公示和公众参与.....	49
三、加强自然资源队伍与专业人才建设.....	50
四、加强规划实施评估与制度化管理.....	50

“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；完成村庄规划45个，美丽乡村规划76个，历史文化名村2个，城乡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。县级国土空间总体规划编制工作已确定技术单位，架构了“1+8+3+22+1+1”的国土空间规划成果体系，2020年6-7月召开了动员会，且完成了调研，相关工作有序推进。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；完成了“三线”冲突重叠初步分析，相关矛盾将得到逐步解决。四是积极向上对接国土空间规划工作。积极对接《湘西州国土空间规划（2019-2035）》及省州相关工作，以确保我县各项发展诉求在州、省级国土空间规划中得到保障。五是全面

开展多规合一实用性村庄规划试点。2019 年按照省自然资源厅统一安排部署，完成了县域村庄分类和布局方案，为下一步全面推进多规合一实用性村庄规划编制工作奠定了基础。

（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，我县人民政府与州人民政府签订了《湘西自治州耕地保护目标管理（2018-2022 年）责任书》，与各乡镇人民政府签订了《永顺县耕地（基本农田）保护目标管理（2018-2022 年）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。不断改进耕地占补平衡指标补充、使用和调剂方式。

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 40200 公顷（60.3 万亩），划定耕地保护图斑 39957 公顷（59.94 万亩）；落实永久基本农田 36283.96 公顷（54.42 万亩），完成了省厅相应的目标要求。

全面完成《永顺县土地整治规划 2016 - 2020》的编制。十三五期间新增耕地 911.34 公顷（含增减挂新增耕地）；新增高标准农田建设面积 1549.2379 公顷；灾毁土地复垦面积 312.6933 公顷；积极推进城乡建设用地增减挂钩项目，涉及面积 801.3693 公顷（含林地等其他农用地面积）。

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、落实重点任务，高质量发展和脱贫攻坚用地得到有效保障

严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，健全规划修改调整机制，积极拓展建设用地空间，落实有保有压的差别化管理政策。落实省州重点工程约 17 项（次），主要为易地扶贫搬迁项目、特色产业项目、重大民生工程项目等。

保障省、州重点工程：2016 年度的张花高速永小连接线、永顺县大青山风电场、S313 泽家至芙蓉镇公路等；2017 年度的永顺县城镇管道燃气工程、永顺县易地扶贫搬迁溪州安置区（一期）建设项目、永顺县鲁嘉山殡葬服务、永顺县职教中心建设等；2018 年度的溪州新城司城西路 C 段溪州大道 AB 段及基础设施建设、民族中学迁建、芙蓉镇现代农业产业园区建设等；2019 年度的永顺县溪州芙蓉学校建设项目、永顺县瑞安民用爆破器材仓库整体搬迁建设项目、永顺县湘西沃康油业有限公司油茶深加工二期等；2020 年度的永顺县万坪镇、永茂镇等 3 个易地扶贫搬迁安置点打捆项目以及 2019 年度第一批次、第三批次、第四批次等建设项目。五年来有力的保障了县域经济发展用地需求，支撑了我县的高质量发展和脱贫攻坚目标。

4、“增减挂钩”助推精准扶贫

为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，落实《湖南省人民政府关于进一步用好用活城乡建设用地增减挂钩政策的若干意见》（湘政办发〔2018〕77号）等文件的要求。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，其中2018年跨省调剂项目1200亩，2019年跨省调剂项目800亩，2020年跨省调剂项目860亩，省内流转3054亩，指标交易产生收益近16.231436亿余元（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。

5、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。

6、加大土地储备力度

“十三五”期间，围绕服务县域经济发展大局，保障项目用

地需求，完成了上级交办的各项工作任务。五年来，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钒矿）；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钒矿、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，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 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。

全县共有在册地灾点 106 处，其中滑坡 91 处、塌陷 5 处、崩塌 6 处、泥石流 3 处、不稳定斜坡 1 处，分布在 19 个乡镇、73 个村（居委会、社区），危及 942 户 5455 人。基于以上情况，

主要开展了以下具体工作：（1）进一步落实地灾防治工作制度和责任。认真做好地质灾害隐患点的排查和巡查工作、认真做好“两卡”发放张贴工作，督促各乡镇将“两卡”及时张贴到隐患点群众家中，切实提高广大群众的知晓率和防范意识。（2）加强应急值班值守，及时发布预警信息。（3）加大地灾防治知识培训力度，努力提高广大干部职工工作水平。（4）认真做好地质灾害项目治理监管工作。（5）联合技术单位加强巡排查、制定应急预案。

（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。

2017年，州政府决定组织永顺县在内的7县市申报湘西世界地质公园，我局抽调4名专抓人员配合州地质公园管理处开展湘西地质世界公园规划编制、博物馆建设、地学研究、科普宣传、地质遗迹保护、地质灾害防治等工作。通过全州7县市历经三年的共同努力，湘西地质公园于2020年7月7日正式获批“联合国教科文组织世界地质公园”称号。为确保湘西世界地质公园评估、揭牌仪式两项大型活动在我县芙蓉镇顺利进行，我局举全局之力圆满完成了州县安排的芙蓉镇园区环境整治、氛围营造、标

识标牌建设更新、博物馆配电工程建设、非法倒卖化石查处、现场评估和揭牌仪式的接待等工作任务，为打造湘西世界地质公园这一世界级的品牌和推动我县旅游融合发展做出了积极贡献。

（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。抓好自然资源“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。

不动产登记已初具制度化、规范化，初步建成不动产登记平台，完成不动产登记流程优化，精简资料，一般登记、抵押登记办理时限全部压缩至5个工作日内。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，部分相关政策尚不明朗，相关经费难以保障。

4、由于精准扶贫、特色产业、基础设施项目多，故城镇规模的诉求大于上位要求，且部分诉求区域与生态保护红线、永久基本农田等底线要素相冲突。

5、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。

6、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。

7、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。由于机构合并及高工作关联度等，部分部门间的分工有待进一步明确。

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。

以武陵山区扶贫开发、湖南省主体功能区划、湖南省“一带一部”、新型城镇化、全域旅游等战略实施为主要背景，依托不断完善的交通条件，并基于我县主体功能定位，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念，坚持精准脱贫与区域发展互促共进，服务产业兴县、旅游强县之路，深入落实生态文明建设新要求，以“精明增长”和可持续发展理念为指导，以保护耕地和基本农田为重点，以节约与集约用地为核心，以优化结构、整合空间、分区引导为手段，构建集约高效、环境友好的土地利用新模式，服务好脱贫攻坚、项目兴县、全域旅游、产业升级、城乡发展、优化环境等重点工作，从国土规划及管理方面支撑推

动县域的高质量发展。

（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，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，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、西部大开发、“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，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会及中央经济工作会议、全国自然资源工作会议、全省经济工作会议精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，围绕脱贫攻坚决胜、乡村振兴、产业建设突破、美丽湘西提升、第三次国土调查决胜等方面计划及要求，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，开启社会主义现代化新征程作出应有贡献。

二、编制依据

- 1、《中华人民共和国土地管理法（2019年修正）》；
- 2、《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》（中发〔2019〕18号）
- 3、《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

- 4、中共中央 国务院《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》
- 5、《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》（国土资发〔2014〕119号）；
- 6、自然资源部《自然资源“十四五”规划编制工作方案》；
- 7、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）；
- 8、《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）；
- 9、《湖南省人民政府关于推进节约集约利用土地的通知》（湘政发〔2007〕12号）；
- 10、《湖南省土地利用总体规划条例（2013年修订）》；
- 11、《永顺县土地利用总体规划（2006-2020年）》；
- 12、《湖南省永顺县地质灾害防治规划（2009-2020年）》；
- 13、《永顺县地质灾害综合防治体系建设方案（2015-2020年）》
- 14、《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚实施规划（2011-2020年）》；
- 15、《高标准基本农田建设标准》（TD/T1033-2012）；
- 16、《永顺县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

三、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。坚持人与自然和谐共生，积极协调人、地、产、城、乡关系，通过优化国土空间开发保护格局促进加快形成绿色发展方式和生活方式。

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、以人民为中心、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，发挥比较优势，确定规划目标、策略、任务和行动，走合理分工、优化发展的路子。

6、坚持开放发展，拓宽战略空间

把改革发展作为经济发展的重要抓手，积极对接国家“一带一路”、湖南省“一带一部”发展战略，充分挖掘“大湘西”区位优势，积极承接产业转移，加快构筑自然资源开发新高地。

7、统筹兼顾、重点突出

统筹城乡、行业用地矛盾，兼顾经济、社会和生态发展用地需求，合理安排各类用地；优先保障重点地区、重点行业及重大项目用地需求。

8、公众参与、规划协调

开门编规划，采用多种形式提高公众的参与度，广泛听取社会公众及各部门、各行业对规划的合理建议；加强与社会经济发展规划、国土空间规划、相关专项规划及上级规划的衔接，提高规划的协调性和可操作性，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一，使发展成果更多更公平惠及全体人民。

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，确定不同主体功能区的人口规模、经济规模、产业结构及其生产、生活和生态空间比例关系，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，走向具有区域特色的科学、协调、可持续发展轨道。打造全省生态文明、绿色能源建设和生态文化旅游融合发展示范区。

（2）坚持生态文化旅游这一产业方向、加速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。

（3）全面融入“大湘西”文化旅游产业融合发展示范区

按照湖南省关于《打造“大湘西”文化旅游产业融合发展示范区的战略构想》，根据《湖南省建设全域旅游基地三年行动计划（2018-2020年）》精神，充分借助张家界市作为全省旅游龙

头作用和武陵源、老司城世界遗产资源优势，凭借“锦绣潇湘·神秘湘西”的区域品牌，借助张吉怀旅游共同体、张家界南线旅游协作区等域内旅游合作机制，对接成渝城市群，深化武陵山片区跨省区域旅游合作，打造以世界遗产为核心的国际生态文化旅游目的地。

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；建设中心城区周边舒适、完善的公共交通体系。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。

3、提升全域的生态修复与治理能力

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。

4、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，创新工作方式方法，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

建议国土空间规划体系，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，切实提高服务发展保障权益工作水平。

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 38673 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 32155 公顷。

3、土地储备。“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统，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。自然资源督察和执法的“利剑”作用充分显现。测绘地理信息工作进一步增强。自然资源与国土空间治理基础能力建设全面完成。

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	39957	约束性
	8. 永久基本农保护面积	公顷	36283.96	约束性
	9. 生态保护红线面积	公顷	120627.46	约束性
	10. 土地复垦开发增加耕地	公顷	1000	预期性
	11. 主要矿产平均开采回收率	%	92%	约束性

	12. 主要矿产平均选矿回收率	%	92%	约束性
	13. 共伴生矿综合利用率	%	70%	预期性
市场培育完善	14. 五年平均供地率	%	85%	预期性
	15. 土地开发利用动态巡查比例	%	100%	预期性
	16. 招拍挂出让土地面积占出让土地面积比例	%	90%	预期性
	17. 土地出让金	亿元	50 亿	预期性
生态修复	18. 历史遗留矿山地质环境问题治理率	%	70%	预期性
	19. 历史遗留矿山土地复垦率	%	90%	预期性

注：最终指标以上级自然资源部门下发的具体数据及要求为准。

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，按照体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性的总要求，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，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”。

表 3-1 《永顺县国土空间总体规划（2020-2035年）》任务表

序号	工作内容	单位	数量	服务内容
1	国土空间总体规划	项	1	资料收集，规划文本、图件编制等
2	专题研究	项	8	资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价
				现行空间规划实施评估
				国土空间发展与战略定位
				生态红线评估
				耕地与基本农田保护

序号	工作内容	单位	数量	服务内容
				城镇开发边界划定
				县域村庄分类与布局
				国土空间开发保护现状评估
3	专项规划	项	3	特色风貌与总体城市设计专项规划
				生态修复专项规划
				山体水体保护专项规划
4	乡镇国土空间规划 (不含芙蓉镇)	项	22	资料收集, 规划文本、图件编制等
5	数据库	项	3	总体规划现状信息制作
				总体规划规划信息制作
				专项规划现状及规划信息制作
6	“一张图”实施监管 信息系统建设	项	-	18个基础模块、硬件系统

(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 120627.46 公顷

(180.94 万亩), 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, 以现状城镇边界为基础, 确定城镇发展空间, 防止“摊大饼”式扩张。厘清“三条控制线”的相互关系, 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；对自然保护地、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。广发宣传规划成果和效益，建立规划实施的公众反馈渠道，鼓励公众切实参与监督规划实施；构建联合监管体系和部门联动机制，覆盖土地审批、供应、使用的全过程，使各环节紧密衔接，多部门协调配合。

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。

不再新编和报批主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划等，依照已批准的规划继续执行。在不突破现行规划强制性内容、约束性指标、生态保护红线与永久基本农田前提下，符合现行土地利用总体规划、不符合城市（镇）总体规划的，由县人民政府出具书面承诺，将有关内容纳入国土空间规划，可以作为用途管制的依据；不符合现行土地利用总体规划、符合城市（镇）总体规划的，可依法启动修改土地利用总体规划，作为用途管制的依据；位于土地利用总体规划允许建设区内的地块，可按照城市（镇）总体规划确定的用途进行管制。国土空间规划编制完成以后，按新批准的国土空间规划严格执行。

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，严格控制非农建设占用，落实及把控县域范围内的耕地保有量和永久基本农田保护面积及年度计划执行情况，保护利用好永久基本农田，严格落实好39957公顷耕地保护目标和36283.96公顷永久基本农田保护目标。

二、坚持底线思维

坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不降低、农民利益不受损四条底线，完成永久基本农田核实整改及补划工作。永久基本农田保护线一经划定，纳入国土空间规划进行管控，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途，充分尊重农民自主经营意愿和保护农民土地承包经营权，鼓励农民发展粮食和重要农产品生产。

三、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，实现耕地质量等别动态更新。

四、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。建立健全农用地流转平台，优化土地资源配置，实现规模化种植。

五、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

2020年9月17日，习近平同志在湖南长沙听取基层干部群众代表对“十四五”规划编制的意见和建议时提出：“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。五年规划编制涉及经济社会发展方方面面，同人民群众生产生活息息相关，需要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来”。据我县2020年县委经济工作会议、2020年政府工作报告等对当前工作的要求：深入开展脱贫攻坚巩固、产业项目推进、基层治理提升“三年活动”，突出抓好脱贫攻坚、项目兴县、全域旅游、产业升级、城乡发展、优化环境等重点工作的要求，推动县域经济高质量发展。

根据以上指示及要求，我县自然资源十四五规划的编制需落实保障高质量发展和精准扶贫要求，科学落实好对县域重点工作的支撑，并重点做好对相应重点项目的空间保障。

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。落实县委县政府2020年度“把项目建设作为推动发展的核心动力，以产业项目为重点，统筹推进基础设施、民生等项目建设”的重要举措，长效衔接产业兴县、旅游强县、城乡融合等方面的发展要求，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。保障精准扶贫能源、交通、水利等基础设施、产业发展、乡村振兴、全域旅游等重点领域用地需求。落实灵溪镇、芙蓉镇等乡镇拟收储项目土地“三通一平”基础设施建设工程，促进县域经济发展。重点落实县域土地整治工程重点项目2项，一般项目1项。

表 5-1 土地整治工程

- 1、永顺县土地开发项目。在全县 23 个乡镇开展土地平整、灌溉与排水、田间路桥工程、机耕路建设等。
- 2、永顺县全域土地综合整治试点项目。在毛坝乡、松柏镇、塔卧镇、芙蓉镇、石堤镇等开展矿山修复、土地平整、灌溉与排水及附属工程。
- 3、土地复垦相关工作。完成 2019 年 300 万元土地复垦项目选址、申报及 2018 年砂坝镇、首车镇土地复垦项目验收工作。

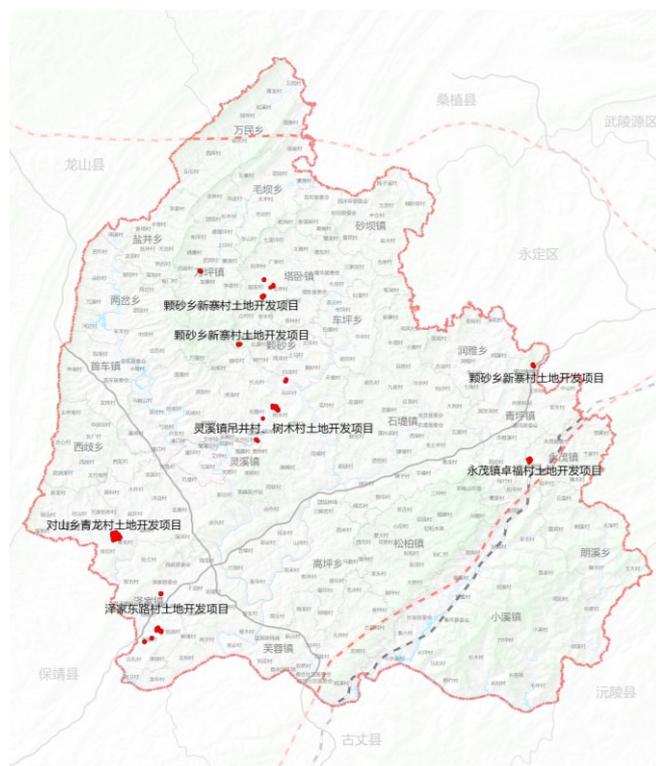


图 1 土地开发与整治项目分布情况

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。

表 5-2 城乡建设用地增减挂钩工程

永顺县城乡建设用地增减挂钩项目。完成城乡建设用地增减挂钩项目耕地结余指标 1500 亩。

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。推进依法办理了用地审批手续的新增集体经营性建设用地，以及原依法取得的存量集体经营性建设用地，在符合法定规划的前提下，可以依法采取出租、作价出资入股等方式流转使用。拓宽高质量发展和精准扶贫的空间路径。

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”、“增速挂钩”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。重点发展绿色先行区，优先布局现代中成药、食品加工、生态农业为主的绿色产业体系发展用地和促进生态、旅游等特色产业发展的用地。

五、优化行政审批许可管理流程

实现“多审合一”、“多证合一”，提高审批效能和监管服务水平，保障重大建设项目及时落地。深度推进项目对接，构建统一的项目策划生成机制，无缝对接工程建设项目审批管理系统，提前开展项目空间协调和入库，实现从土地征收、项目生成、规划用地到竣工验收和不动产登记的全生命周期管理。

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4%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：划定砂石土矿禁止开采区、限制开采区和允许开采区，全面退出禁止开采区内砂石土矿，明确限制区内限制条件和管控措施，严格开采准入。

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）》，统筹协调各矿山企业编制绿色矿山建设方案。（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。重点落实矿产资源开发利用相关项目，其中重大项目 4 项，一般项目 3 项。

表 6-1 矿产资源开发利用工程

1、永顺县砂石土矿开发加工及方解石精深加工项目。布局和建设至少 1 个大中型砂石土矿山，建设配套的大中型砂石骨料、墙体材料生产基地；建立砂石产业园区，积极推广“砂石+水泥或饰面石材”的发展模式，推动砂石相关产业的一体化经营；建设年产 20 万吨方解石粉加工项目。

2、永顺县页岩气勘查、利用工程。塔卧、万坪、石堤等乡镇进行页岩气勘查、开发利用工程。

3、石煤发电萃取矾开发利用项目。年产 300 万吨石煤矿山建设、年产 2 万吨五氧化二矾冶炼生产线建设、年发电 3 亿千瓦的石煤电厂建设。

4、铅锌矿、铁矿、镍钼矿等采、选项目。年采、选 10 万吨铅锌矿，年采、选 20 万吨铁矿以及年采、选 100 万吨镍钼矿等的矿山建设及选矿生产线建设。

5、永顺县大中型砂石土矿开发加工项目。布局和建设至少 1 个大中型砂石土矿山，建设配套的大中型砂石骨料、墙体材料生产基地；建立砂石产业园区，推动砂石相关产业的一体化经营。

6、石煤发电萃取矾开发利用项目。年产 300 万吨石煤矿山建设、年产 2 万吨五氧化二矾冶炼生产线建设、年发电 3 亿千瓦的石煤电厂建设

7、永顺县地热资源开发项目。加大地热资源、饮用天然矿泉水产业开发项目。

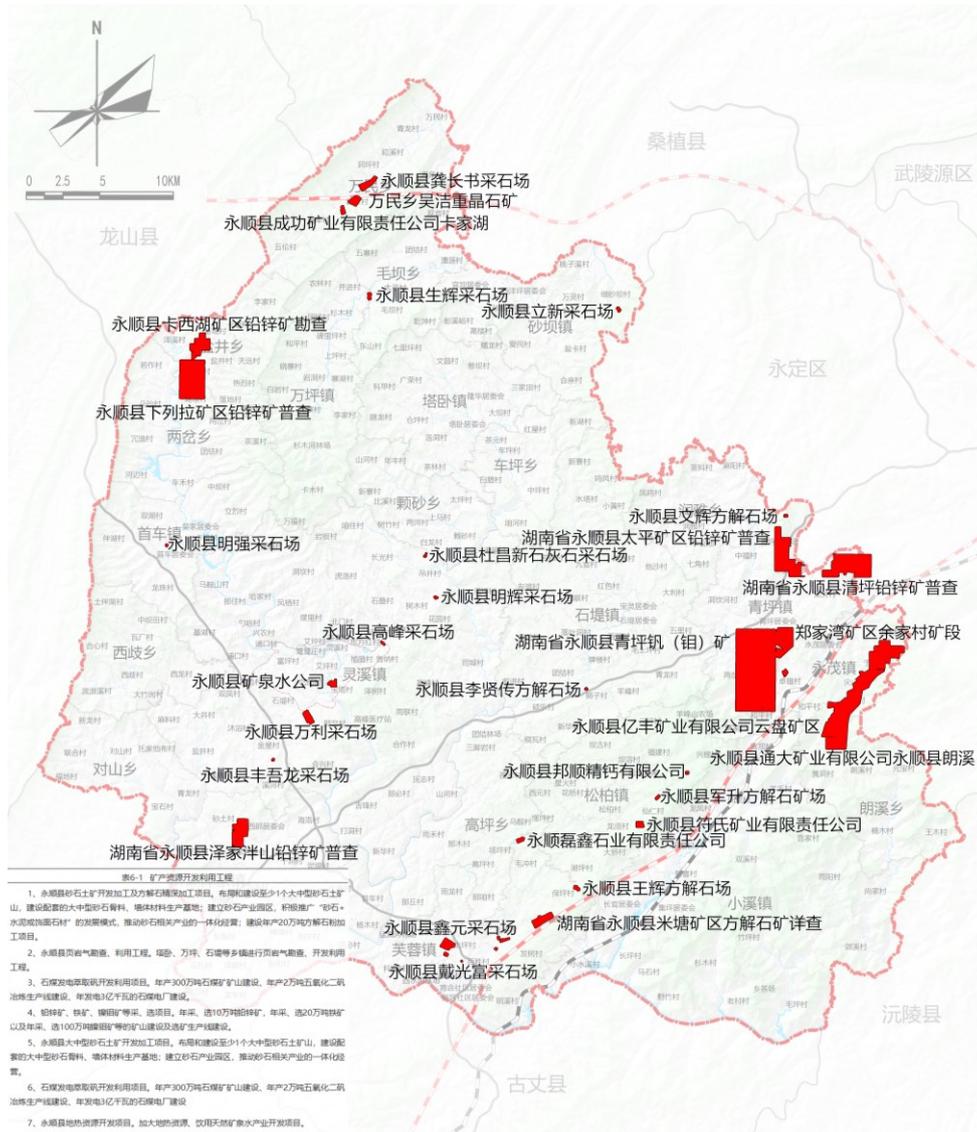


图 2 矿产资源开发项目分布情况

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、城郊建成区以及主体功能区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。

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。一是加强培训，提升基层工作者地理信息服务能力，服务于自然灾害防控、城镇经济建设。二是利用地理信息技术为精准扶贫到户、到项目、到产业布局提供地理信息服务，大力提升扶贫地区扶贫管理的科学化、精细化水平。

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工作。明确自然保护地的发展目标、规模和保护区域，协调自然保护地与永久基本农田、城镇开发边界等的关系，协调好林业部门牵头的林业资源及自然保护地专项规划的编制。（2）做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、永顺司城河吻鮰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，依托系列国家级生态资源保护和利用好永顺县的山水林地资源。

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。推

进耕地提质改造、宜耕后备资源开发、损毁耕地复垦、低效林园地改造等工作，优化农地结构布局；统筹农房建设、产业发展、公共服务和基础设施建设，优化农村建设用地结构布局；立足乡村生态系统的整体性和自然环境、历史文化的差异性，统筹各类生态要素实施生态修复工程，优化生态空间布局。重点推进永顺县毛坝乡等地生态修复工程及芙蓉镇矿山恢复治理工作。

表 8-1 生态修复工程

1、毛坝乡等地生态修复工作。完成永顺县毛坝乡毛坝村、澧源村、乾坤村、东山村生态修复项目申报工作。

2、芙蓉镇矿山恢复治理工作。芙蓉镇矿山边坡治理、复垦复绿相关工作。

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，对全县 106 处地质灾害点进行定期排查并落实相关治理工作。（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，对地质灾害的发生提供简便、快捷、科学、准确的预警预报。（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，加强居民防灾意识。重点解决县域重点地质灾害防治项目，其中重大项目 3 项，一般项目 1 项。

表 8-2 地质灾害防治工程

表 8-2 地质灾害防治工程

1、地质灾害治理应急避险搬迁工程。灵溪镇、塔卧、万坪、砂坝、石堤、两岔、永茂等乡镇实施抗滑桩、格构锚索、挡土墙、截/排水沟、应急避险搬迁工程

2、地质灾害隐患点治理项目。20 处重大地质灾害隐患点工程治理项目,主要采用“预应力锚索抗滑桩+格构锚索+抗滑挡墙+截排水沟”对城东社区梁峰加油站滑坡地质灾害进行治理。

3、永顺县万坪镇白岩村、大寨村采煤沉陷区治理项目。搬迁房屋 40 栋、治理塌陷区面积 2.29 平方公里、居民区旱厕进行改造等

4、永顺县城东社区茶园坳滑坡重大地质灾害治理工作。修筑预应力锚索抗滑桩、格构锚索、抗滑挡墙、排水沟等工作。

四、严格地质遗迹保护和地质公园管理

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。(1)落实地质遗迹保护工作。做好猛洞河峡谷、司河峡谷、酉水河峡谷、马拉河峡谷、芙蓉镇梯级瀑布、松柏镇羊峰山陡崖台地等地质景观的保护和管理工作。(2)保护在本县的范围内的其他具有科学研究价值的地质资源。包括典型剖面、化石及产地和具有特色的地质景观或地质遗迹,加强地质遗迹保护与合理开发利用,助推永顺县经济发展。(3)落实湘西州世界地质公园的保护管理制度,保护好域内峡谷、瀑布、石林、峰丛、悬岩绝壁、溶洞、三叶虫化石、区域构造形迹、地层剖面等地质遗迹资源,同时积极完善相关配套设施建设工作。落实湘西世界地质公园建设项目,做好自然地质和历史人文资源的保护与利用。

表 8-3 地质遗迹保护和地质公园建设工程

湘西世界地质公园建设项目。主要包括:猛洞河省级地质公园道路交通、停车场、供电、给排水、服务设施、地质公园解说系统建设;自然地质和历史人文资源的保护与利用。

第九章 建立健全自然资源管理基础支撑体系

建立健全自然资源管理基础支撑体系，优先夯实自然资源基础工作，完善工作机制，健全管理制度体系，做好县域国土空间总体规划编制工作、县域矿产资源规划、国土综合整治规划等专项规划编制工作、县域“多规合一”村庄规划编制工作。

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，动态掌握自然资源变化情况；（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：（1）2020年10月，初步完成自然资源基础调查和专项调查技术体系设计，建立自然资源调查成果动态监测机制，研制自然资源分类标准；（2）2020年底，发布一批重要的自然资源基础调查、专项调查成果。建立自然资源调查监测质量管理体系，形成自然资源管理的调查监测“一张底图”。（3）2023年，完成相关专项规划的编制、相关村庄规划编制工作，建立自然资源统一调查、评价、监测制度，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。

表 9-1 自然资源管理基础支撑工程

1、矿产资源规划、国土综合整治规划等专项规划。组织完成县域矿产资源规划、国土综合整治规划等专项规划工作。

2、“多规合一”村庄规划编制工作。组织完成 299 个村庄的“多规合一”编制工作，实现村庄规划有效覆盖。

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，规范自然资源权力运行和监督，高效化解自然资源领域矛盾纠纷。(2) 以解决突出问题、严肃查处违法行为、规范管理秩序为重点，坚持问题导向，坚持“严起来”，强化督察问责，形成警示震慑、推进工作落实、提高执法效能、实现标本兼治，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) 严肃查处自然资源违法案件，重点打击破坏生态环境、破坏永久基

本农田及群众反映强烈的违法行为。（4）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及方解石精深加工等项目，积极推进页岩气勘探利用、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。衔接《永顺县国土空间生态修复专项规划（2021-2035 年）》，落实县域水土保持、水生态修复与保护、农用地整治、历史遗留矿山生态修复、生物多样性保护提升等区域生态修复。

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，有序推进县域 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。

表 10-11 自然资源“十四五”规划重大工程项目表

序号	项目名称	建设性质	建设地点	项目建设主体	主要建设内容和规模	开工年份	竣工年份	总投资	“十四五”计划投资	备注
1	永顺县砂石土矿开发加工项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	布局和建设至少 1 个大中型砂石土矿山，建设配套的大中型砂石骨料、墙体材料生产基地；建立砂石产业园区，积极推广“砂石+水泥或饰面石材”的发展模式，推动砂石相关产业的一体化经营。	2021	2025	5	5	新建
2	永顺县页岩气勘查、利用工程	新建	永顺县	永顺县自然资源局	塔卧、万坪、石堤等乡镇进行页岩气勘查、开发利用工程	2021	2025	4	4	新建
3	地质灾害治理应急避险搬迁工程	新建	永顺县	永顺县自然资源局	灵溪镇、塔卧、万坪、砂坝、石堤、两岔、永茂等乡镇实施抗滑桩、格构锚索、挡土墙、截/排水沟、应急避险搬迁工程	2021	2025	1.2	1.2	新建
4	永顺县土地开发项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	在全县 23 个乡镇开展土地平整、灌溉与排水、田间路桥工程、机耕路建设等。	2021	2025	4.1	4.1	新建
5	永顺全域土地综合整治试点项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	在毛坝乡、松柏镇、塔卧镇、芙蓉镇、石堤镇等开展矿山修复、土地平整、灌溉与排水及附属工程。	2021	2025	0.8	0.8	新建
6	地质灾害隐患点治理项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	20 处重大地质灾害隐患点工程治理项目，主要采用“预应力锚索抗滑桩+格构锚索+抗滑挡墙+截排水沟”，城东社区梁峰加油站滑坡地质灾害治理。	2021	2025	1.5	1.5	新建
7	石煤发电萃取矾开发利用项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	年产 300 万吨石煤矿山建设、年产 2 万吨五氧化二矾冶炼生产线建设、年发电 3 亿千瓦的石煤电厂建设。	2021	2025	10	10	新建
8	铅锌矿、铁矿、镍钼矿等采、选项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	年采、选 10 万吨铅锌矿，年采、选 20 万吨铁矿以及年采、选 100 万吨镍钼矿等的矿山建设及选矿生产线建设。	2021	2025	5	5	新建

9	县域国土空间总体规划体系	新建	永顺县	永顺县自然资源局	组织完成县域国土空间总体规划工作，包括相关专题、专项规划及国土空间规划“一张图”实施监督信息系统数据处理及平台建设。	2021	2025	0.78	0.78	新建
10	土地收储	新建	永顺县	永顺县自然资源局	“十四五”期间累计计划收储土地 10500 亩，主要涉及溪州新城、南区、芙蓉镇等，并完成拟收储土地项目“三通一平”基础设施建设，主要建设内容为通路、通水、场地平整等工程。	2021	2025	2.8	2.8	新建
11	永顺城乡建设用地增减挂钩项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	完成城乡建设用地增减挂钩项目耕地结余指标 1500 亩。	2021	2025	1	1	新建
12	基础测绘成果更新项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	各类比例尺基础测绘图件更新等。	2021	2025	0.2	0.2	新建
13	永顺县万坪镇白岩村、大寨村采煤沉陷区治理项目	新建	永顺县	永顺县自然资源局	搬迁房屋 40 栋、治理塌陷区面积 2.29 平方公里、居民区旱厕进行改造等。	2021	2025	2	2	新建
14	方解石精深加工项目	续建	永顺县	永顺县自然资源局	建设年产 20 万吨方解石粉加工项目。	2021	2025	1	1	新建
15	永顺县地热水、矿泉水开发	新建	永顺县	永顺县自然资源局	地热资源、饮用天然矿泉水产业开发项目。	2021	2025	5	5	新建
合计								44.38	44.38	——

第十一章 保障措施

一、持续落实空间规划改革要求，实现全域管控覆盖

2019年5月，中共中央国务院印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）提出：

“建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现多规合一”。国土空间总体规划的编制应积极响应空间规划改革趋势，按照自然资源部的国土空间总体规划编制要求：（1）加强现状基础调查。结合三调摸清底数底图、实施评估和“双评价”工作成果，进行风险识别，研判国土空间开发保护格局。（2）达到多规合一的要求。统筹融合主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划等空间规划，统一技术标准体系，形成规划“一张图”。（3）全域管控覆盖。统筹全域空间，加强对全域要素的管控。（4）同步搭建国土空间基础信息平台。形成空间规划一张蓝图、协同审批一个平台、项目审批一张表的多规合一管理机制。

二、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，使公众突破时空限制，能够随时随地参与。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，使公众对空间规划有更多的了解，从而更好的参与。

三、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。通过多种方式与途径，加大人才引进力度。按照“政令畅通、执法严格、服务优质、廉政勤政”的公务员队伍要求，建设自然资源系统高素质干部队伍。（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。

四、加强规划实施评估与制度化建设

（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。