

**洪江区桂花园乡和横岩乡  
全域土地综合整治项目实施方案  
(征求意见稿)**

怀化市洪江区管理委员会

2025 年 12 月

# 洪江区桂花园乡和横岩乡 全域土地综合整治项目实施方案

申报单位：洪江区管理委员会

承担单位：洪江区自然资源局

项目负责人：张勇华

编制单位：湖南中核建设工程有限公司

项目负责人：黄催华 廖鹏程

编制人：廖鹏程 吴琳 李美芳 文达  
朱佳兴 周汐璇 高海涛 张俊  
刘 帅

编制时间：2025 年 12 月



# 城乡规划编制资质证书

证书编号：湘自资规乙字 22001013

证书等级：乙级

单位名称：湖南中核建设工程有限公司



承担业务范围：（一）县级和乡镇国土空间总体规划的编制；  
（二）村庄规划的编制；（三）详细规划的编制；（四）专项规划的编制；  
（五）成片开发建设规划、城市更新设计、土地整治土地复垦设计、  
城市体检评估等项目

统一社会信用代码：91430000188723744P

发证机关

有效期限：自 2024年 01 月 01 日至 2028 年 12 月 31 日

2023年12月18日



中华人民共和国自然资源部印制



# 土地规划机构证书

**机构名称:**湖南中核建设工程有限公司

**机构等级:**乙级

**法定代表人:**谢武平

**统一社会信用代码:**91430000188723744P

**机构地址:**长沙市天心区中意二路 509 号

**执业范围:**从事国土规划、土地利用总体规划、土地整治规划、耕地保护规划、土地生态建设规划、土地整治工程规划、高标准农田建设规划、耕地质量等别评价、土地储备计划以及其他土地专项规划编制、设计、评估、论证、咨询等业务。

**有效期限:**至 2025 年 12 月

**证书编号:**043147

**发证单位:**



二〇二四年三月二十日

湖南省土地学会制

# 目 录

目 录.....	I
1 基本情况.....	1
1.1 项目背景.....	1
1.2 编制原则.....	6
1.3 编制依据.....	7
1.4 项目概况.....	12
2 工作基础.....	42
2.1 规划编制审批情况.....	42
2.2 相关项目实施情况.....	50
2.3 公众意见征求情况.....	54
2.4 相关制度建设情况.....	59
3 可行性分析及评估.....	64
3.1 问题诊断.....	64
3.2 空间布局优化的可行性.....	69
3.3 土地综合整治可行性及潜力分析.....	73
3.4 自然资源资产组合供应可行性分析.....	84
3.5 产业引入可行性分析.....	87
3.6 永久基本农田调整可行性分析.....	89
3.7 生态保护红线调整可行性分析.....	90
3.8 城镇开发边界调整可行性分析.....	91
3.9 土地权属调整可行性分析.....	92
3.10 风险评估论证.....	95

4 项目定位与目标任务 .....	102
4.1 项目定位 .....	102
4.2 整治目标 .....	102
4.3 项目任务 .....	105
5 整治内容 .....	111
5.1 农用地整治 .....	111
5.2 建设用地整理 .....	113
5.3 乡村生态保护修复 .....	114
5.4 乡村风貌提升和历史文化保护 .....	115
5.5 产业布局和引入 .....	116
6 永久基本农田布局调整 .....	121
7 生态保护红线调整 .....	122
8 城镇开发边界调整 .....	123
9 土地权属调整 .....	124
9.1 土地权属调整总体安排 .....	124
9.2 土地权属调整意愿调查情况 .....	128
9.3 土地权属调整公告与异议处理说明 .....	129
10 子项目实施安排 .....	130
10.1 子项目确定 .....	130
10.2 子项目实施计划 .....	169
11 投资估算及资金筹措 .....	176
11.1 投资估算 .....	176
11.2 资金筹措 .....	188
11.3 项目整体资金平衡分析 .....	189

11.4 资产组合资金平衡分析 .....	210
11.5 资金平衡分析 .....	214
12 项目预期效益及特色 .....	223
12.1 预期效益 .....	223
12.2 项目特色 .....	225
13 实施保障 .....	229
13.1 组织保障 .....	229
13.2 政策保障 .....	230
13.3 群众基础保障 .....	231
13.4 制度保障 .....	233
13.3 资金保障 .....	237
13.4 技术保障 .....	237
13.5 监管保障 .....	238

## 目 录

### 附表

附表 1、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目基本情况表；

附表 2、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目土地利用现状情况表；

附表 3、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目实施前后土地利用结构对比表；

附表 4、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目新增耕地情况表；

附表 5、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目建设用地整理情况表；

附表 6、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目资金平衡表；

附表 7、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目子项目安排表；

附表 8、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目实施前各类项目情况表；

### 附图

附图 1、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目位置图

附图 2、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目遥感影像图



附图 3、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目现状图

附图 4、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目规划图

附图 5、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目潜力分布图

## 附件

附件 1、怀化市自然资源主管部门初审意见

附件 2、洪江区管理委员会论证意见及承诺

附件 3、洪江区自然资源主管部门及其他部门意见

附件 4、洪江区桂花园乡和横岩乡人民政府论证意见及承诺

附件 5、桂花园乡和横岩乡村集体及企业征求意见

附件 6、建设用地整理各部门意见及乡镇意见

附件 6-1：洪江区自然资源局（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-2：洪江区林业局（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-3：怀化市生态环境局洪江区分局（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-4：洪江区农业农村水利局（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-5：洪江区财政局（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-6：桂花园乡（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-7：桂花园乡（建设用地整理子项目）整治区实施土地复垦的意见

附件 6-8：桂花园乡（建设用地整理子项目）整治区不纳入规划建设用地范围的承诺

附件 6-9：洪江区管理委员会（建设用地整理子项目）选址的论证意见

附件 6-10：洪江区管理委员会（建设用地整理子项目）整治区不纳入国土空间规划建设用地范围的承诺

附件 6-11：洪江区管理委员会（建设用地整理子项目）整治区实施土地复垦的意见

附件 6-12：洪江区管理委员会（建设用地整理子项目）选址评估论证意见

附件 6-13：（建设用地整理子项目）选址踏勘报告

附件 6-14：怀化市自然资源和规划局（建设用地整理子项目）整治区选址复核意见

## 附件 7、农用地整治项目部门意见及乡镇意见

附件 7-1：洪江区自然资源局（农用地整治子项目）可行性评估论证意见

附件 7-2：洪江区林业局（农用地整治子项目）可行性评估论证意见

附件 7-3：怀化市生态环境局洪江区分局（农用地整治子项目）可行性评估论证意见

附件 7-4：洪江区农业农村水利局（农用地整治子项目）可行性评估论证意见

附件 7-5：洪江区财政局（农用地整治子项目）可行性评估论证意见

附件 7-6：桂花园乡和横岩乡人民政府（农用地整治子项目）可行性评估论证意见

附件 7-7：洪江区管理委员会（农用地整治子项目）选址的论证意见

附件 7-8：怀化市自然资源和规划局（农用地整治子项目）整治区选址复核意见

附件 8、永久基本农田保护认定书

附件 9、生态保护红线认定书

## 附件 10、各级人民政府成立专班的通知

附件 10-1：洪江区管理委员会办公室关于成立洪江区全域土地综合整治项目工作专班的通知

## 附件 11、相关规划批复

附件 11-1：湖南省人民政府关于怀化市中方县等 12 个县级国土空间总体规划(2021-2035 年)的批复

附件 11-2：市政府关于洪江区桂花园乡等 2 个乡镇国土空间规划(2021-2035 年)的批复

## 附件 12、实施方案现场与网上公示照片

附件 12-1：实施方案线上公示

附件 12-2：实施方案各村（社区）现场公示

附件 12-3：洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目实施方案听证会会议纪要

附件 13、项目申报过程照片

附件 14、与政策性金融机构达成深度合作意向

附件 15、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目（建设用地子项目）实施方案

附件 16、洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目权属调查调整实施方案

附件 17、洪江区自然资源局关于开展全域土地综合整治项目请示文件

附件 17-1、怀化市洪江区管理委员会关于申报洪江区全域土地综合整治项目的请示

附件 17-2、洪江区自然资源局关于申报洪江区全域土地综合整治项目的请示

## 摘 要

2024 年 2 月中央一号文件《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》公布，提出推进乡村全面振兴“路线图”，要学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制，把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手，坚持以人民为中心的发展思想。

2024 年 3 月中共湖南省委一号文件《中共湖南省委 湖南省人民政府关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的实施意见》公布，湖南将锚定建设农业强省目标，以“五千工程”为抓手，推进乡村全面振兴。

2025 年 2 月 26 日中共湖南省委一号文件《中共湖南省委 湖南省人民政府关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的实施意见》明确了要深入学习运用“千万工程”经验，大力推进实施“五千工程”，确保粮食安全和不发生规模性返贫和新的致贫，提升乡村产业发展、乡村建设、乡村治理水平，推动农业增效益、农村增活力、农民增收收入，为谱写中国式现代化湖南篇章提供基础支撑。

洪江区“山水形胜、沃土藏珍、文脉绵长、水韵灵动、产城融合”，洪江区坚决深入贯彻落实上级关于推进全域土地综合整治工作的决策部署，将全域土地综合整治作为落实“千万工程”的重要抓手、实施乡村振兴战略的有效举措，在综合研判洪江区各乡镇资源禀赋及建设基础后，确定以桂花园乡和横岩乡范围内山水林田湖草村全要素为整治对象先行开展全域土地整治工作，以“打造良田生态化、产业特

色化、供应组合化、屏障韧性化、风貌地域化”的土地保护利用新格局为整治目标，促进城乡土地资源有序有效流动和高效集约配置，激发县镇村发展活力，并根据《湖南省全域土地综合整治项目实施方案编制指南（参考）》等文件要求，制定本实施方案。

洪江区桂花园乡和横岩乡整治区涉及 14 个村（社区），全域土地综合整治项目涉及范围 10422.4966hm<sup>2</sup>。

### 项目定位：

根据与已编制的国土空间规划和其他相关专项规划衔接，洪江区的总体定位为知名旅游目的地、南方康养度假胜地和省级绿色循环经济示范区。洪江区下辖横岩乡发展定位为生态服务型旅游目的地、绿色循环发展示范区；下辖桂花园乡发展定位为怀化市现代农业示范乡、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要目的地。主体功能区是国家级重点生态功能区叠加类型为历史文化资源富集区。本次实施方案总体目标是通过实施农用地综合整治、建设用地整治、乡村生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护、产业引入等项目，优化国土空间格局，围绕“山水变现、文化赋魂、产业强基”三大战略，立足“生态赋能、文旅融合、绿色循环”三大核心，提升耕地质量和布局，协同推进汛旱并防和林耕置换，盘活闲置建设用地资源，凸显文旅康养特色，推动绿色循环发展，促进城乡融合与乡村振兴，深化区域协同联动，构建“国家级生态文旅康养融合示范区+湘西南绿色循环经济实践区”，打造集生态观光、文化体验、康养度假、现代农业与近郊游憩于一体的湘西南可持续发展样板区。

### **整治内容：**

整治区内通过农用地综合整治、建设用地整治、乡村生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护、产业引入等 5 个板块开展全域土地综合整治项目,项目涉及子项目共 9 个(含资产组合供应项目 1 个),主要为全面激活土地、产业、文旅等乡村发展关键要素,推动洪江区桂花园乡和横岩乡一二三产业融合发展,助力乡村振兴。项目预计总投资 39234.59 万元。

### **农用地整治：**

1、**林耕置换建设项目：**将山上的耕地与山下的林地置换后,预计置换后新增耕地面积 40.6075hm<sup>2</sup>,其中水田 13.0914hm<sup>2</sup>,旱地 28.7228hm<sup>2</sup>,新增林地面积 40.6070hm<sup>2</sup> 主要涉及优胜村、岩门村、渔梁村、茅头园村等村。预计总投资 3100 万元。

2、**汛旱并防与农田基础设施提升项目：**对面积 122.6998hm<sup>2</sup> 的耕地进行提质改造,改善耕地灌溉条件,新建翻修灌溉排水沟渠 28.4km,进一步完善灌溉和排水设施,改善灌溉水源条件,开展“汛旱并防”水系治理工程,系统提升区域防洪抗旱能力。通过沟道治理等农田防护和生态环境保持工程,保持和改善农田生态环境,保障农田生态系统安全,预计提高原有耕地质量等别 0.5,主要涉及堆边村、岩门村、桂花园村、楠木田村、洪高村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村等 8 个村庄。预计投资 1803 万元。

### **建设用地整治：**

**建设用地增减挂钩项目：**项目主要涉及桂花园乡、横岩乡 10 个

行政村，拆旧区共 65 个地块，勘测面积为 4.5503hm<sup>2</sup>，现状地类全部为废弃的农村宅基地、采矿用地、特殊用地，地块内为废弃的土砖房、破房、水泥坪及生产生活设施用房等。其中，农村宅基地共 58 个地块，共 3.3828hm<sup>2</sup>，采矿用地 5 个地块，共 0.9079hm<sup>2</sup>，特殊用地 2 个地块，共 0.2596hm<sup>2</sup>；项目实施后可新增其他林地 2.4005hm<sup>2</sup>，其他园地 2.1498hm<sup>2</sup>。项目投资预计 528.23 万元。

#### **乡村生态保护修复：**

**地质灾害治理项目：**针对洪江区特殊地质环境与灾害隐患现状，采用工程治理与生态修复相结合的技术手段，对滑坡、崩塌等地质灾害点进行综合整治，降低灾害发生风险，保障人民生命财产安全的重点项目。通过与洪江区自然资源局相关部门核实，地质灾害隐患治理面积为 140.8947 hm<sup>2</sup>。项目预计投资 2812.5 万元。

#### **乡村风貌提升和历史文化保护：**

**人居环境整治工程：**对洪江区桂花园乡、横岩乡 14 个村开展房屋风貌改造、完善沿线美化亮化沿线环境整治，补齐各类基础设施和公共服务体系，完善旅游配套等，包括茅头园村、优胜村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、渔梁村、铁溪村、滩头村、川山村、岩门村、横岩村、鸬鹚村、菖蒲村，其中桂花园乡茅头园村与横岩乡横岩村作为示范点。人居环境整治项目总整治面积 132.1678hm<sup>2</sup>。预计总投资 3000 万元。

#### **产业布局及引入：**

综合考虑多方面的因素，在遵循相关原则的基础上，契合洪江区

“生态优先，文化引领，三产融合”的发展规划。通过合理的产业布局类型规划和有效的产业导入策略实施，在适应发展现代农业和适度规模经营需要统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，充分发挥土地资源的潜力，发展“农业经济”“林下经济”“银发经济”等。坚持以“三品一标”为抓手，种植、养殖、加工等多个环节紧密衔接，形成完整的产业链条。统筹建设区域公用品牌、企业品牌和产品品牌，提升产品的知名度和美誉度。实现区域经济发展、社会繁荣和生态保护的共赢局面，为推动洪江区第一二三产业综合发展、推动乡村振兴和新型城镇化建设提供有力支撑。

洪江区桂花园乡、横岩乡全域土地整治项目产业布局和引入项目 3 个，包括洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）、竹林养老服务中心项目、横岩乡鸬鹚村滨水研学基地，整治面积 3372.4376 hm<sup>2</sup>。引入产业的投资总额为 25394.26 万元，均为社会资本。

**实施期限：**项目实施过程中采用农用地整治、建设用地整理和乡村生态保护修复等优先原则及先易后难原则，各类子项目实施主体安排依次类推，直至项目实施完成，项目实施期限为 2026 年 10 月-2029 年 10 月，建设周期 3 年，各项目按照具体实施内容实施，并在实施后开展验收工作。

**资金投入：**项目总投资 39234.59 万元。

**资金筹措：**社会资金+财政资金+金融资金

项目财政资金 3228.23 万元，占比 8.23%；社会资金 10606.36 万



元，占总投资比 27.03%；银行贷款 25400.00 万元，占比 64.74%。项目建设期 3 年，贷款期限 27 年。

**资金平衡：**计算期内项目净收益约 72514.48 万元，项目总投资 39234.59 万元(含资产组合包取得费 971.00 万元、建设期利息 1625.60 万元)，运营期利息共计 11176.00 万元，结余约 22103.89 万元。

**项目特色：**突出“生态+产业”双轮驱动，实现价值转化；创新“林耕置换+生态修复”机制，优化国土空间格局；推动“生态研学+竹林养老”深度融合，打造绿色慢生活目的地；创新“资产组合+多元供应”模式，激发市场活力；建立“政府引导+市场运作+村民参与”多元共治机制；注重“品牌培育+标准建设”，提升产业竞争力；突出“文化赋能+地域标识”，增强软实力；实施“全域统筹+滚动开发”，确保可持续推进。

**实施保障：**洪江区积极成立洪江区管理委员会、桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治工作专班，建立全域土地综合整治工作组织保障制度。召开专门会议，开展宣传和动员工作，并落实全域土地综合整治工作实施责任清单。

自然资源主管部门负责土地综合整治日常管理等工作；发展改革部门负责整治区投资项目审批等工作；经信部门牵头负责整治区低效工矿企业闲置用地整治等工作；财政部门负责项目财政资金的统筹安排和使用监督工作等。各有关部门按照“渠道不乱、各负其责、集中投入、形成合力”的原则，共同参与土地综合整治工作。

由怀化市洪江区管理委员会通过采用招标手段确定实施主体。通过规范的招标流程，发布招标信息，吸引众多潜在的市场主体参与并确定实施主体，具体负责项目建设运营等相关工作，为洪江区桂花园

乡和横岩乡全域土地综合整治工作提供长期稳定的资金和工程技术支持。

# 1 基本情况

## 1.1 项目背景

### 1.1.1 项目的重要性

2024 年 2 月中央一号文件《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》公布，提出推进乡村全面振兴“路线图”：要学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制，把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手，坚持以人民为中心的发展思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，因地制宜、分类施策，循序渐进、久久为功，集中力量抓好办成一批群众可感可及的实事，不断取得实质性进展、阶段性成果。

2024 年 3 月湖南省委一号文件《中共湖南省委 湖南省人民政府关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的实施意见》公布，湖南将锚定建设农业强省目标，以“五千工程”为抓手，推进乡村全面振兴。

2025 年 1 月中共中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》指出学习运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制，以确保国家粮食安全、确保农村人口不发生规模性返贫致贫为底线，巩固拓展脱贫攻坚成果，以提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平、提升乡村治理水平为重点，强化科技和改革双轮驱动，强化农民增收举措，扎实推进乡村产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”，加快农业农村现代化，推动农业全面升级、农村

全面进步、农民全面发展，为全面建设社会主义现代化国家提供坚强支撑。

2025 年 2 月中央一号文件《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》指出在耕地总量不减少、永久基本农田布局基本稳定的前提下，开展以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元的全域土地综合整治。

2025 年 2 月湖南省委一号文件《关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的实施意见》指出遵循城乡发展规律，推动乡村全面振兴与新型城镇化有机结合，发挥县乡国土空间规划的空间统筹和要素保障作用，促进城乡产业发展、基础设施、公共服务一体化。提高村庄规划编制质量和实效，加强村庄规划全生命周期管理。在耕地总量不减少、永久基本农田布局基本稳定的前提下，开展以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元的全域土地综合整治。

2025 年 3 月 17 日习近平主席在贵州、云南考察时指出，扎实推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动兴业、强县、富民一体发展。要立足县域产业基础，注重分工协作，错位发展、串珠成链。要因地制宜发展现代山地特色高效农业，培育具有持久市场竞争力的特色主导产业。乡村振兴既要保护有形的村落、民居、特色建筑风貌，传承无形的非物质文化遗产，又要推动其创造性转化、创新性发展，让民族特色在利用中更加鲜亮，不断焕发新的光彩。要深化文旅体融合，丰富旅游业态。在“文旅+体育”等方面继续探索，不断拓展“以文塑旅、以旅彰文”的创新实践。

开展全域土地综合整治，是贯彻落实习近平总书记关于“千万工程”重要指示批示精神生动实践，是促进城乡区域协调发展的重要抓手，是保障产业落地重要举措。也是落实总书记在贵州、云南考察时对乡村特色农业产业融合发展、传统特色文化保护传承、乡村振兴发展、文旅融合发展的重要体现。从现实来看，近年来，随着工业化、城镇化和农业现代化的快速推进，自然资源和生态环境约束日益凸显。在同一空间上，乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多维度问题并存，单一要素、单一手段的土地整治模式已经难以完全解决综合问题。需在国土空间规划的引领下，进行全域规划、整体设计、综合治理、多措并举，用“内涵综合、目标综合、手段综合、效益综合”的综合性整治手段进行整治。统筹农用地、低效建设用地和生态保护修复，促进耕地保护和土地节约集约利用，解决一二三产融合发展用地，改善农村生态环境，助推乡村振兴。

### **1.1.2 项目的必要性**

土地综合整治已成为贯彻习近平生态文明思想、实施乡村振兴战略的重要手段，是履行自然资源部统一国土空间用途管制和生态保护修复职责、实施国土空间规划的平台抓手。

中央有要求、现实有需要、地方有实践，洪江区区域土地利用现状中仍存在土地资源利用低效、耕地产能低等问题，为更好地发挥土地的利用效率，需要通过全域土地综合整治对现有耕地开展土地整治措施，实施提质改造，增加耕地数量，提高耕地质量，改善农业生产

条件和农田生态环境。

乡村建设用地布局无序化、粗放利用，迫切需要通过全域土地综合整治优化空间布局、提升集约高效利用水平。建设用地分布凌乱，农村生活居住用地总体呈现零、散、乱，农房建设“夹道”现象普遍；通过全域土地综合整治，重塑乡村国土空间格局，实现乡村风貌改善提升。

洪江区森林、旅游资源得天独厚，但缺乏科学规划与顶层设计，文化旅游资源的内涵和特色挖掘不够深入，未能充分展现其文化价值和历史底蕴，开发潜力不足，区域内旅游资源开发未能有效带动洪江区文化和生态资源开发，旅游空间集群效应尚未充分显现，一二三产业融合程度不高。通过全域土地综合整治，科学规划，精准施策，挖掘当地旅游特色，有效带动洪江区文化和生态资源开发，实现旅游空间集群化，旅游业带动一二三产业融合发展。

洪江区区域内受地形地貌及地质灾害等因素影响，出现地灾损害居民财产，干扰基础生活保障、威胁长期生存环境的问题，人居环境条件亟需改善，地质灾害问题亟需治理。通过全域土地综合整治，可以有效提高洪江区乡村生态环境质量，解决地质灾害风险，增加村民幸福感。

综上，怀化市洪江区有必要通过农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复等具体项目，统筹开展全域土地综合整治以优化生产、生活、生态空间格局，促进农村一二三产业融合发展。

### **1.1.3 项目的实施性**

按照《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》（自然资办发〔2024〕149号）和《自然资源部办公厅关于印发〈全域土地综合整治实施指南（试行）〉的通知》（自然资办发〔2024〕57号）的相关部署要求，落实《中共湖南省委湖南省人民政府关于全面推进美丽湖南建设的实施意见》中习近平总书记考察湖南重要讲话和指示精神，扛牢“守护好一江碧水”“守护好三湘大地的青山绿水、蓝天净土”的政治责任，坚持全领域转型、全方位提升、全地域建设、全社会行动，综合研判洪江区资源禀赋及建设基础后，确定将洪江区纳入第二批全域土地综合整治工作。

2024年12月31日湖南省自然资源厅印发《关于启动2025年第一批全域土地综合整治意向项目前期工作的通知》，确定了第一批较为成熟的实施单元名单。2025年5月9日湖南省自然资源厅公布《关于加快推进全域土地综合整治项目前期工作的函》确定了第二批意向项目名单，将洪江区列入第二批全域土地综合整治项目名单。

为指导和规范湖南全域土地综合整治项目相关工作，湖南省自然资源厅根据《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》《全域土地综合整治实施指南（试行）》等相关规定，结合湖南省实际，制定了《湖南省全域土地综合整治项目实施指南（试行）》，本实施方案编制过程按照操作指南指导执行。

洪江区“山水形胜、沃土藏珍、文脉绵长、水韵灵动、产城融合”，洪江区坚决深入贯彻落实上级关于推进全域土地综合整治工作的决策部署，将全域土地综合整治作为落实“千万工程”的重要抓手、实

施乡村振兴战略的有效举措，在综合研判洪江区各乡镇资源禀赋及建设基础后，确定以桂花园乡和横岩乡范围内山水林田湖草村全要素为整治对象先行开展全域土地整治工作，以“打造良田生态化、产业特色化、供应组合化、屏障韧性化、风貌地域化”的土地保护利用新格局为整治目标，促进城乡土地资源有序有效流动和高效集约配置，激发县镇村发展活力，并根据《湖南省全域土地综合整治项目实施方案编制指南（参考）》等文件要求，制定本实施方案。

## **1.2 编制原则**

### **1.2.1 规划引领，综合治理**

以科学规划为前提，实行全域、全要素综合整治，优化国土空间格局，引导空间腾挪、布局优化、集约高效。以国土空间规划为引领，做好实施方案与乡镇国土空间规划、村庄规划或镇村国土空间集成规划的有效衔接，明确整治的目标、项目和区域，以及整治的规模、布局 and 时序，并作为实施整治项目的规划依据。

### **1.2.2 严守底线，绿色发展**

坚决防止借全域土地综合整治变相占用调整耕地和永久基本农田，破坏乡村风貌和历史文化文脉，突破生态保护红线管理要求，突破城镇开发边界“三条控制线”和群众利益底线。贯彻绿色发展理念，切实保护耕地，统筹推进山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

### **1.2.3 分类施策，循序渐进**

统筹考虑各项目所在区域资源禀赋、区位条件和历史文化底蕴，



对项目科学分类施策，分批上报，合理安排整治项目 and 建设时序。尊重规律、量力而行，循序渐进。

#### **1.2.4 以人为本，共建共赢**

坚持人民至上的理念，以人为本，鼓励公众积极参与，充分尊重农民意愿，保障农民合法权益。严禁违背农民意愿搞合村并居、大拆大建等侵犯农民利益的行为。充分调动农村集体经济组织和农民积极性，引导群众广泛参与到整治工作，让群众充分享受全域土地综合整治成果，增强人民群众获得感和幸福感。

### **1.3 编制依据**

#### **1.3.1 法律法规文件**

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）；
- (2) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 修订）；
- (3) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 修正）；
- (4) 《中华人民共和国乡村振兴促进法》（2021 年 6 月 1 日起施行）；
- (5) 《中华人民共和国环境保护法》（2014 年）；
- (6) 《中华人民共和国建筑法》（2011 年）（2019 年修正）；
- (7) 《中华人民共和国民法典》（2021 年）；
- (8) 《中华人民共和国文物保护法》（2007 年）（2017 年修正）；
- (9) 《中华人民共和国森林法》（2019 年修正）；
- (10) 《自然保护区条例》（1994 年）（2017 年修订）；
- (11) 《历史文化名城名镇名村保护条例》（2008 年）（2017

年修订)；

(12) 《风景名胜区管理条例》(2006 年)(2016 年修订)；

(13) 《中华人民共和国基本农田保护条例》(2011 年修订)；

(14)《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》(2022 年 3 月 1 日起施行)；

(15) 《湖南省农村住房建设管理办法》(湖南省人民政府第 299 号令)。

### 1.3.2 政策性文件

(1) 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于划定并严守生态保护红线的若干通知》(厅字〔2017〕2 号)；

(2) 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》(中办发〔2019〕42 号)；

(3) 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》(厅字〔2019〕48 号)；

(4) 《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的实施意见(中华人民共和国中央人民政府〔2024〕1 号)》；

(5)《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见(中华人民共和国 中央人民政府〔2025〕1 号)》；

(6) 自然资源部《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》(自然资规〔2019〕2 号)；

(7) 自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自

然资发〔2019〕87号）；

（8）自然资源部 国家发展改革委 农业农村部 《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号）；

（9）自然资源部 国家文物局 《关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》（自然资发〔2021〕41号）；

（10）《自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知（自然资办发〔2023〕15号）》；

（11）《自然资源部办公厅关于印发〈全域土地综合整治实施指南（试行）〉的通知》（自然资办发〔2024〕57号）；

（12）《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》（自然资办发〔2024〕149号）；

（13）《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204号）；

（14）自然资源部 《关于高水平保护高效率利用自然资源推动生态产品价值实现的意见》（自然资发〔2024〕281号）；

（15）《自然资源部办公厅关于支持利用政策性金融资金加快推进土地综合整治和生态保护修复的通知》（自然资办函〔2024〕522号）；

（16）《中共湖南省委 湖南省人民政府关于全面推进美丽湖南建设的实施意见》；

（17）《湖南省自然资源厅关于印发〈湖南省全域土地综合整治

项目实施方案编制指南（参考）的通知》；

（18）《湖南省国土资源厅关于复垦农村建设用地用于耕地占补平衡的通知》（湘国土资规〔2017〕4号）；

（19）《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》（2019年）；

（20）《湖南省全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点实施总体方案》（2022年）；

（21）《湖南省自然资源厅 湖南省公共资源交易中心关于印发〈湖南省城乡建设用地增减挂钩节余指标交易管理办法〉的通知》（湘自资规〔2022〕5号）；

（22）《湖南省自然资源厅 湖南省农业农村厅 湖南省林业局关于支持设施农业发展规范用地用林管理有关工作的通知》（湘自资规〔2023〕4号）；

（23）《中共湖南省委湖南省人民政府关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的实施意见（中共湖南省委 湖南省人民政府〔2024〕1号）》；

（24）《湖南省自然资源厅 湖南省生态环境厅湖南省林业局关于加强全省生态保护红线管理的通知（试行）》（湘自资规〔2024〕1号）；

（25）《中共湖南省委 湖南省人民政府关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的实施意见（中共湖南省委湖南省人民政府〔2025〕1号）》；

(26) 《湖南省自然资源厅关于深入推进全域土地综合整治工作的通知》（湘自资发〔2025〕17号）；

(27) 湖南省自然资源厅 关于印发《湖南省全域土地综合整治项目管理办法（试行）》（湘自资发〔2025〕41号文）。

### 1.3.3 技术标准和规范

(1) 《农用地质量分等规程》（GB / T28407-2012）；

(2) 《土地整治项目制图规范》（TD/T1040-2013）；

(3) 《土地整治权属调整规范》（TB/T1046-2016）；

(4) 《国土调查数据库标准》（TD/T1057-2020）；

(5) 《第三次全国国土调查技术规程》TD/T 1055-2019；

(6) 《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范》  
GB/T 39972-2021；

(7) 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》；

(8) 《省级国土空间规划编制指南（试行）》；

(9) 《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》；

(10) 《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南（试行）》

(11) 《全域土地综合整治实施指南（试行）》

(12)《湖南省全域土地综合整治项目实施方案编制指南(参考)》；

(13) 《全民所有自然资源资产清查技术通则》（报批稿）；

(14) 《生态产品总值核算规范（试行）》（发改基础〔2022〕

481 号)；

- (15) 《全民所有自然资源资产核算通则》(TD/T1096-2024)；
- (16) 《全民所有自然资源资产清查技术指南(2025 年版)》；
- (17) 《湖南省自然资源资产清查技术指南(试行)》(2025 年)；
- (18) 《湖南省自然资源资产配置方案编制工作指南和技术要点(试行)》(2025 年)；
- (19) 其他相关技术标准和规范。

### 1.3.4 相关规划

- (1) 《怀化市洪江区国土空间总体规划(2021—2035 年)》；
- (2) 《洪江区桂花园乡国土空间规划(2021—2035 年)》；
- (3) 《洪江区横岩乡国土空间规划(2021—2035 年)》；
- (4) 《湖南嵩云山国家森林公园总体规划(2024-2035 年)》；
- (5) 《洪江区全域旅游总体规划(2018-2035 年)》；
- (6) 洪江区 14 个村村庄规划文本；
- (7) 其他相关规划。

## 1.4 项目概况

### 1.4.1 项目基本信息

#### a) 项目名称

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目。

#### b) 整治区位置

整治区位于湖南省西南部、云贵高原东部边缘的雪峰山主脉西部山麓，怀化市中南部，区介于东经 109° 32' ~110° 31'，北纬 26°

59' ~27° 29'之间，东、西、北与洪江市接壤，南与会同县毗连。

沅江、巫水交汇与城区犁头嘴处。国土总面积 115 平方千米。洪江交通区位优势明显，209 国道、320 国道、沪昆高速公路、包茂高速，枝柳铁路贯穿而过，邵怀高速公路洪江区连接线贯穿城区，两座沅水大桥把新老城区与高速公路相连。洪江区地处国家中部崛起、西部大开发战略的桥头堡位置，是怀化市的老工业基地。明朝以来的数百年间，一直为湘西南重要商埠之地，以集散洪油、木材、白蜡而闻名于世，素有“七省通衢”、“小南京”、“小重庆”、“湘西明珠”之美称，曾经是湘西南政治、军事、经济、宗教、文化的中心。

#### c) 整治区域规模

整治区总面积 10422.4966hm<sup>2</sup>，境内人文底蕴深厚、建筑遗存丰富、自然风光秀美、民俗风情独特，自古以来就是湘西南重要的驿站和繁华的商埠。拥有 AAAA 级景区“洪江古商城”、AAA 级景区“嵩云山国家森林公园”、AAA 级景区“星空庄园”，以及横岩竹海生态休闲旅游等风景区。



图 1-1 洪江区区域位置图



图 1-2 洪江区城区俯瞰图

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目涉及整个洪江区范围 10422.4966hm<sup>2</sup>，整治区内通过农用地综合整治、建设用地整治、乡村生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护、产业引入等 5 个板块开展全域土地综合整治项目，项目涉及子项目共 8 个，主要



为全面激活土地、产业、文旅等乡村发展关键要素，推动洪江区一二三产业融合发展。

d) 项目涉及村庄及类型

整治区包括了 14 个村。具体为茅头园村、优胜村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、渔梁村、铁溪村、滩头村、川山村、岩门村、横岩村、鸬鹚村、菖蒲村。

按照《怀化市洪江区国土空间规划（2021-2035 年）》分类，将洪江区 14 个村分为 3 类。

表 1-1 村庄类型表

序号	类型	乡镇名称	数量	村庄名称
1	城郊融合类	桂花园乡	10	岩门村
				优胜村
				茅头园村
				楠木田村
				桂花园村
				堆边村
				洪高村
				川山村
				铁溪村
				渔梁村
2	集聚提升类	桂花园乡	1	滩头村
3	特色保护类	横岩乡	3	横岩村
				菖蒲村
				鸬鹚村

e) 洪江区跨乡镇开展全域土地综合整治的必要性与可行性论证

(1) 必要性

①生态系统是一个完整流域单元，行政分割导致治理碎片化

自然生态系统（如流域、山体、森林廊道）是一个有机整体，其运行规律不以乡镇行政边界为转移。横岩乡与桂花园乡同属一个紧密

联系的生态单元，任何一方的生态活动都会对另一方产生显著影响。当前以乡镇为单元的治理模式，容易导致生态保护目标不统一、治理措施不同步、监管标准不一致，形成“各扫门前雪”的局面，无法从根本上解决跨区域的系统性生态问题。将两乡一区纳入同一实施单元，旨在打破行政壁垒，以完整的生态流域或山系为对象，确保了生态政策的连贯性和治理行动的同向性，能够实现从源头到末端的全过程系统治理，显著提升生态项目的整体效益和可持续性，完美契合“同一小流域内生态系统紧密”的跨乡镇情形。

### ②产业融合发展与基础设施互联互通需要区域协同

要实现“洪、黔、会近郊乡村游”的目的地目标，需要构建畅通的区域旅游交通环线，这条环线必然贯穿桂花园乡和横岩乡。两乡的产业发展（横岩的养老度假、桂花园的农事体验）也需要差异化互补，而非内部竞争。基础设施共建共享与产业协同布局，跨乡镇整治可以统一规划和建设旅游公路、绿道、供水管网、污水处理设施、5G基站等，避免重复建设和资源浪费。同时，从全区层面规划功能板块，划定横岩为“静区”（生态养老）、桂花园为“动区”（农业体验、民俗活动），形成“一动一静、相得益彰”的产业格局。

### ③地灾治理和防灾链条需全域统筹

两乡同处雪峰山构造带东北缘，属于同一地质灾害高易发区（Ⅰ类区），地质构造连续，岩性组合相似。桂花园乡28处滑坡隐患点，直接威胁横岩乡3个行政村、省道S249安全。两乡共有5条泥石流沟域，5条主要泥石流沟上游均在桂花园乡，中下游进入横岩乡，流

域面积 72-100%跨越行政边界，位于两乡交界处的岩鹰坡滑坡群（4 处隐患点），任何一处失稳都可能引发连锁反应。上游（桂花园）缺乏滞洪设施，暴雨期径流峰值增加 42%，下游（横岩）堤防标准不一，交界段防洪薄弱点防灾减灾必须打破行政壁垒，建立全域监测-联动预警-协同应急体系，实施全域统筹治理。

## （2）可行性

### ①地理相邻与交通互联

桂花园乡与横岩乡地理位置紧密相邻，边界线长达 38.6 公里，陆路边界 24.3 公里水域边界 14.3 公里，且有省道 S249、县道 3 条、乡道 8 条直接连接，形成“半小时交通圈”。地理相邻性降低了跨区域协调的时空成本，现有的交通网络能够保障整治过程中人员、物资的高效流动，为一体化实施提供坚实基础。

### ②人文相亲与资源互补

两乡镇历史上同属洪江文化圈，语言相通，习俗相近，民间往来密切。相近的文化背景和密切的社会联系，能够减少跨乡镇合作的心理阻力，增强群众对整治项目的认同感和参与度，降低社会协调成本。桂花园乡土地资源丰富，耕地面积 599.3954hm<sup>2</sup>，林地 13.1542hm<sup>2</sup>；横岩乡拥有较好的工业基础和技术人才，但土地资源紧张。两乡镇资源禀赋的差异性正好构成互补合作的基础。通过跨乡镇整治，可以实现要素的优化配置，使桂花园乡的土地资源与横岩乡的技术资本有效结合，创造“1+1>2”的协同效应。

### ③政策支持与治理基础

国家和省级层面已出台一系列支持跨区域土地整治的政策文件，湖南省也存在多个乡镇作为实施区域开展全域土地综合整治的经验，且洪江区政府已初步建立跨乡镇协调机制，在两乡镇交界地区有过成功合作先例。上级政策的支持为跨乡镇整治提供了制度保障，已有的经验则为更大范围的协同治理奠定了实践基础。通过创新“跨乡镇联合指挥部+专项工作组”的组织模式，能够有效协调各方利益，保障整治工作顺利推进。

#### f) 投资估算

项目预计总投资 44781.39 万元。

#### g) 资金筹措

项目资金来源主要采用社会资金+财政资金+金融资金，项目预计投资 39234.59 万元，其中社会资金 10606.36 万元，财政资金 3228.23 万元，金融资金 25400.00 万元。

#### h) 实施期限

项目实施过程中采用农用地整治、建设用地整理和乡村生态保护修复等优先原则及先易后难原则，各类子项目实施主体安排依此类推，直至项目实施完成，项目建设期 3 年（2026 年 10 月-2029 年 10 月），2029 年 11 月开展验收工作，项目贷款期 30 年（含 3 年建设期）。

### 1.4.2 自然地理状况

#### a) 区域概况

##### （1）地形地貌

整治区地形、地貌因长期受地质结构等诸多因素影响，类型多样。

山地、丘陵、岗地、平地兼有，以群山和丘陵为主，占总面积的 79.47%。地势由东、南、西三面向北倾斜，呈弧形梯状下降与分布。最高点撑架坡，海拔 861.8 米。最低点岩坝头，海拔 160.5 米。境内主要山脉有老鸦坡、大峰坡、撑架坡、密岩尖、蒿菜坳。用材林和竹林分布不均，其中楠竹资源主要集中在横岩乡，占全区立竹株数的 62%；乔木资源主要集中在桂花园乡铁溪村、滩头村和横岩乡菖蒲村，立木蓄积量占全区森林蓄积量的 50%。全区森林覆盖率 58.98%，建成区绿化覆盖率 41.8%。

## （2）气候条件

整治区位于亚热带季风性湿润气候区，其主要气候特征为：气候温暖，四季分明；热量充足，雨水集中；春温多变，夏秋多旱；严寒期短，暑热期长。年平均气温 17.5℃、平均最高气温 22.7℃、平均最低气温 14.2℃。平均年降水量为 1388.4mm，年降水量在 953.1～1695.2mm 之间；年平均降水日数为 163.1 天，降水日数在 124～208 天之间。年平均风速为 1.58m/s，在 1.29～1.9m/s 之间变化。春、夏、秋季风速较大，冬季风速较小。风速日变化特征为白天风速大、夜间风速小，日变化在 1.4～2.1m/s 之间。

## （3）水文条件

整治区有 1 条干流沅江和 2 条一级支流巫水、公溪河，及大小溪流 54 条。客水总量 266.24 亿立方米，加上本地产水 1.218 亿立方米，年均水量 267.46 亿立方米，按 2020 年第七次人口普查概算，人均年水量 46.92 万立方米。

#### (4) 土壤条件

整治区以红壤和黄壤为主，部分地区有水稻土和潮土。红壤是区内分布最广、最具代表性的土壤类型，黄壤多见于海拔较高、云雾较多、湿度更大的山地。水稻土是主要耕作土壤，分布在沅水及其支流沿岸的河谷平原、山间盆地及梯田区域。潮土主要分布在沅水及其支流的河漫滩和低阶地上。

#### b) 自然资源禀赋

##### (1) 矿产资源

矿产资源多与毗邻的洪江市、会同县矿点共脉，经初步探明的矿产有煤、铁、铜、钢等 10 余种，优势矿产为铜、金矿等，呈现的资源特点为种类少，分布散，小矿多，大矿少，发现的矿产地多，探明的可规模开采的基地少。

##### (2) 动植物资源

洪江区四面环山，林业用地总面积 7697.74hm<sup>2</sup>，森林面积 6751.18hm<sup>2</sup>，动植物资源十分丰富。据初步调查，境内维管束植物 903 种隶属于 156 科 488 属。栽培植物有 117 种；外来入侵植物 43 种。国家级重点保护植物 4 科 5 属 5 种，分别为蓼科金荞麦、猕猴桃科中华猕猴桃、豆科花榈木、金毛狗科金毛狗、豆科野大豆。陆生脊椎野生动物 16 目 66 科 162 种。其中兽类 4 目 11 科 15 种；鸟类 8 目 35 科 91 种；爬行动物 2 目 12 科 34 种；两栖动物 2 目 8 科 22 种。在 162 种野生动物中，有 2 种国家一级重点保护野生动物：小灵猫、白颈长尾雉；15 种国家二级重点保护野生动物：毛冠鹿、豹猫、蛇雕

等；有 125 种国家保护的有益的或者有重要经济，科学研究价值的陆生野生动物：华南兔、隐纹花鼠、小鹿等；有 71 种野生动物属湖南省地方重点保护野生动物；有 16 种中国特有种：小鹿、灰胸竹鸡、红腹锦鸡等。

### **1.4.3 社会经济条件**

#### **a) 人口数量及结构**

洪江区东、西、北与黔阳县（今洪江市）接壤，南与会同县毗连，区域总面积 115 平方千米，截至 2023 年，洪江区辖 4 个街道、2 个乡，共 19 个社区、14 个行政村。根据 2024 年洪江区国民经济和社会发展统计公报，2024 年末，洪江区常住人口规模为 5.69 万人，其中，城镇人口 4.88 万人，城镇化率为 85.59%，排全市第 1 位。全区有瑶族、土家族、回族、侗族、蒙古族、白族、彝族、苗族、满族、壮族、维吾尔族、藏族、哈尼族、土族、布依族、朝鲜族、傈僳族等 18 个少数民族，其中瑶族、土家族人口最多，回族、侗族、蒙古族、白族次之。

#### **b) 经济概况**

根据 2024 年洪江区国民经济和社会发展统计公报，2024 年全年全区生产总值(GDP)48.39 亿元，比上年增长 4.6%。其中，第一产业增加值 3.77 亿元，增长 3.6%；第二产业增加值 27.19 亿元，增长 4.8%；第三产业增加值 17.42 亿元，增长 4.4%。全区人均生产总值 8.54 万元，居全市第 1 位，比上年增长 5.1%。2024 年全年财政总收入 4.43 亿元，其中，地方财政收入 3.4 亿元，增长 1.1%，高于全市 2.7 个百

分点。

#### 1.4.4 产业发展现状及方向

##### a) 产业发展现状

###### (1) 农业产业

全区农业生产不适宜的面积 7408.3hm<sup>2</sup>，占比 64.72%。低适宜的面积 798.01 hm<sup>2</sup>，占比 6.97%。中适宜的面积 1170.47hm<sup>2</sup>，占比 15.95%。高适宜的面积 2069.71hm<sup>2</sup>，占比 18.08%。全区坡度较高的山地为农业生产不适宜区。农业适宜性较高的区域主要分布在沅水和巫水交汇处、茅头园村西北部。

###### (2) 工业产业

洪江高新技术产业开发区（洪江区）西至沅江，北至茅头园村，南至一街区，东至茅头园村。产业园区划定面积为 274.5hm<sup>2</sup>，全部位于城镇开发边界内。洪江高新技术产业开发区（洪江区）是支撑洪江区创建经济强区的重要空间载体，主导产业以精细化工、化工新材料、基础化工、生物医药为主，辅以现代物流业、新型服务业以及其他经论证符合园区环保要求和产业政策的产业，主动拓展新兴产业，配套完善生产性服务产业，打造循环工业清洁生产的典范。

###### (3) 文旅产业

洪江区基于丰富多样的自然生态资源、多元文化资源，以及乡村旅游资源，融合现代生活需求的新兴业态，借助现代新兴技术，着力打造极美洪江、古韵洪江、乡情洪江、休闲洪江、创意洪江、节庆洪江六大旅游品牌产品体系，兼顾观光、文化体验、休闲度假、乡村旅



游和特色专项旅游，以及节庆活动需求。往北对接张吉怀精品生态文化旅游经济带，往西对接湘黔边界文化旅游共创区建设，往南对接广西，往东对接大湖南旅游发展。

#### b) 产业发展方法

洪江区以发展新型工业及生态文化旅游业为主导，建设绿色旅游康养城市，辐射带动其他乡镇建设发展。综合考虑经济社会、产业发展、人口分布等因素，明确洪江区下辖乡镇桂花园乡职能定位是农业旅游乡镇，桂花园乡积极发展高效农业，培育农产品特色。重点实施优质粮产业工程和高产农田建设项目，提高水稻品质，实现由总量优势向质量优势转变；提高水果种植效益，建设特色水果产业园；建设油茶种植基地、雪峰乌骨鸡特色产业园；坚持蔬菜无公害生产，重点建设蔬菜综合产业园；水产品突出特色，片带发展。

##### (1) 立足自身优势，大力发展现代生态农业。

实施种植业提升、畜牧业振兴，重点发展特色农产品种植与特色畜禽养殖，在现有基础上，大力发展高效农业、现代畜牧业、农产品加工业和农村服务业，积极推进“一村一品”，每村形成1-2个优势产业。加强湘华鲮种质资源的开发利用和中药材等特色种植业。培育壮大各类种植、养殖专业合作社，推行“合作社（协会）+基地+农户”的模式，不断提高农民和农产品进入市场的组织化程度。

落实粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。保障洪江区水稻生产功能区面积不低于 546.94hm<sup>2</sup>，油菜籽生产保护区面积 206.77hm<sup>2</sup>，水稻和油菜籽复种面积 206.77hm<sup>2</sup>。

## （2）因地制宜，发展以本地特色为主的农副产品加工产业

依托境内楠竹、水果等农业原产品。发展无污染对环境无危害、发展符合政策要求、发展符合本地优势的农副产品加工产业。

推进特色农业发展。大力实施产业兴农、质量兴农、品牌富民计划，重点发展楠竹、雪峰乌骨鸡、蔬菜、优质水果等特色产业，现代农业产业不断向更高层次发展。桂花园乡重点发展蔬菜、杨梅、高山葡萄、大叶冰糖橙等优势产业，加大农产品深加工等新技术的引进。确保水稻、油菜等传统农业持续发展。

## （3）依托乡村旅游，发展高品质服务业

依托农业、文化、生态等资源优势和辖区沅江景观带、竹瓦溪、深溪、万亩竹林等自然景观，挖掘开发潜在的旅游资源，完善服务、融合产业形成全域性旅游，重点发展特色商业、生态文化、健康养生、文化展示、亲子教育、婚纱摄影等全产业链的旅游服务产品，打造洪江区全域性旅游重要节点，发展高品质服务业。

## （4）顺应前沿趋势，促进产业融合

一是推进农业与旅游业融合，以体验式、情景化打造为主要元素发展农业观光休闲游；二是推进商贸与旅游业融合，以旅游推动特色产品发展，打造区域产品品牌，实现商贸旅游化，旅游商贸化；三是推进工业与旅游业融合，依托楠竹加工厂，打造手工艺加工体验区。

## （5）瞄准绿色经济，打造绿色循环经济实践体

加快推进农业、畜产品加工过程中的废物再利用发展，有效提高废物综合利用率，加快产业绿色循环发展。鼓励和引导企业实施绿色

制造，打造一系列绿色产品，建设绿色工厂，推进全乡产业向用地集约化、生产洁净化、废物资源化发展。坚持 循环经济对资源实施“减量化、再利用、资源化”的原则，达到资源的低消耗、经济高产出和污染低排放，实现资源安全和工业健康发展。以农业作为横岩乡产业发展核心支撑，延伸农产品加工、乡村旅游等特色产业。产业发展空间结构。构建“一轴、一带、五区”的产业发展空间格局。

### c) 产业发展方向

总体呈现构建洪江区“两区、四园、双示范”的产业发展格局：

两区：分别为现代服务业集聚区与工业集聚区。现代服务业集聚区以洪江古商城、嵩云山景区等旅游产业发展为重点，包含川山新区、一街区、二街区、四街区范围，布局现代服务业设施配套；工业集聚区为洪江区高新技术产业园区，充分发挥园区工业主战场作用，将洪江区打造成工业经济发展的新引擎。

四园：分别为雪峰乌骨鸡产业园、千亩蔬菜标准园、水果采摘园、楠竹产业园。雪峰乌骨鸡产业园以开发乌鸡营养液、乌鸡蛋白粉等营养保健品为主，形成集养殖、屠宰、加工、冷藏、配送、销售于一体的产业开发链；在现状基础上改扩建洪江区千亩蔬菜标准园，建设500亩蔬菜大棚、3000亩露地标准化生产；加强土地平整及土壤改良、品种改良及苗木移栽建园、提引水设施建设、果园机耕道建设、果园工作道建设、果园灌水渠建设、果园排水沟建设及仓储和冷库等工程，建设洪江区水果采摘园；以楠竹低改粗加工，企业生产线的升级改造为主，制作竹制旅游工艺品，打造楠竹产业园。

双示范：以横岩乡与桂花园乡为核心载体，打造乡村振兴产业示范，着重发展特色农业、乡村旅游、民俗文化创意、农副产品制造等特色产业，促进两乡经济的可持续发展和提高群众幸福感与获得感。

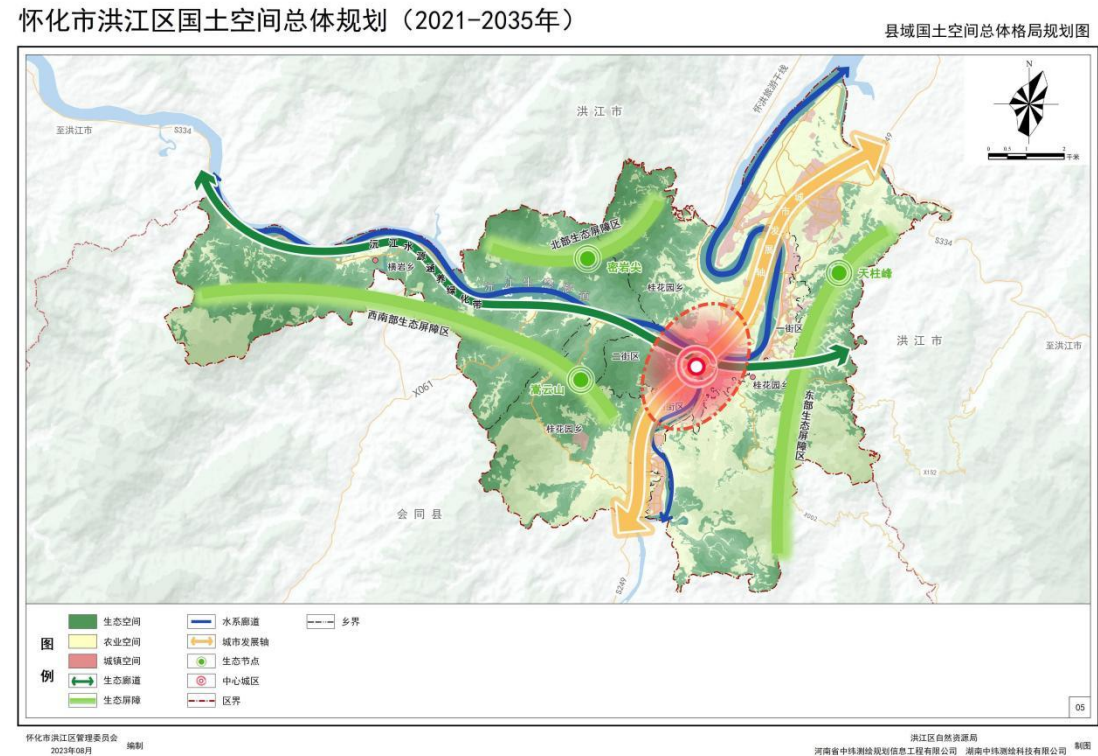


图 1-3 洪江区国土空间总体规划图

### 1.4.5 公共服务和基础设施建设情况

#### a) 公共服务

##### (1) 教育条件

拥有从幼儿园到高中的完整教育体系。知名学校包括洪江区第一中学、洪江区实验中学等。

近年来持续改善办学条件，对部分中小学校的校舍、运动场等进行了改扩建，教育资源布局不断优化。

##### (2) 医疗卫生

区内主要医疗机构为怀化市第二人民医院洪江医院(二级甲等)，

是区域的医疗中心和急救中心。

此外还有洪江区中医院、洪江区妇幼保健计划生育服务中心以及多个社区卫生服务中心和乡镇卫生院，构成了覆盖区、乡、村的三级医疗服务网络。

### （3）文化体育

文化设施：拥有洪江区图书馆、洪江区文化馆等公共文化场所，定期举办群众文化活动。

体育设施：建有洪江区体育中心（内含体育馆、田径场等），以及多个社区健身路径和广场，为居民提供了体育锻炼的场所。

最大特色：洪江古商城本身就是一座巨大的“文化设施”，其保护与开发是文化服务的重中之重。

## b) 基础设施建设

### （1）交通设施

区域内 S249 经中心城区与城南片区，经新建铁溪村绕城公路，在经 S334，在中心城区与 S249 交汇，形成完整的环线。是洪江主要的过境交通线，从城市边缘穿过，避免了现状过境交通穿越城区的不利影响。洪江区是南北向的带状组团式的城市结构，省道 S249 和邵怀高速洪江连接线像“两条链条”由北往南将两水四岸五区有机的串联在了一起。依托原有乡道 Y002 建设绕城公路，新建金牛大桥，新建怀洪旅游干线与川岩大道连接线即洪运路。

距离怀化南站（高铁站）约 80 公里，车程约 1.5 小时，这是其出行的主要高铁枢纽。距离芷江机场，距离约 60 公里，车程约 1 小

时多。城区内部路网基本形成，但受地形限制，部分道路较为狭窄。近年来持续进行城区道路白改黑（水泥路改沥青路）、提质改造、亮化工程等，改善了出行体验。公共交通系统以公交车和出租车为主，基本能满足城区居民日常出行需求。

## （2）水利设施

洪江区境内现有注册水库 4 座，均为小（2）型水库，总库容约 68.5 万  $\text{m}^3$ 。这些水库主要以灌溉和防洪调蓄为主，设计灌溉面积约 4200 亩，并为部分农村地区提供水源，设计年供水能力约 65 万  $\text{m}^3$ 。区内最重要的灌溉渠道为沅水北岸灌溉干渠，始建于上世纪 60 年代，引水水源为沅水。该干渠洪江段全长 12.8km，设计灌溉面积 3.8 万亩。渠系建筑物配套齐全，沿线建有分水闸 42 处、泄洪闸 3 处、渡槽 4 座及倒虹吸管 2 处，构成了覆盖多个乡镇的农业灌溉网络。依托沅、巫两水的水能资源，洪江区境内建有小型水电站 4 座，这些电站在提供清洁能源的同时，也通过水库调度在一定程度上发挥了调峰、防洪的辅助作用。

## c) 水利与能源保障

### （1）安全饮水

洪江区的安全饮水工程已惠及人口约 7.2 万人，全区农村自来水普及率已达到 95% 以上，基本上实现了“城乡供水同网、同质、同服务”的目标。

### （2）电网升级

对区内关键的 110kV 洪江变电站和 35kV 黔城变等进行了综合自

动化改造和扩容，辖区内大量的老旧 10kV 线路和 0.4kV 低压线路由裸导线更换为绝缘导线。

#### d) 新型基础设施建设

##### (1) 5G 网络

洪江区已全面完成城区和两乡（桂花园乡、横岩乡）的 5G 通信网络布局。截至 2023 年，实现城区、乡镇集镇、主要行政村及洪江古商城核心景区 5G 信号连续覆盖。

##### (2) 智慧政务

依托“智慧洪江”项目，建成区级大数据中心和数据交换共享平台，有效整合了党建、综治、应急、城管、环保、旅游等 10 余个业务系统数据。

##### (3) 汽车充电桩

已在城区公共停车场、旅游景区停车场、政府机关单位等地建成并投运多个公共汽车充电桩群，初步形成了覆盖城区核心区域的“十分钟充电圈”。

#### e) 生态环保设施

##### (1) 污水处理

城区污水处理厂已完成提质扩容改造，日均处理能力稳定运行。同时，大力推进乡镇污水处理设施建设，桂花园乡、横岩乡等乡镇污水处理站已建成并投入运营，出水水质均严格执行《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB 18918-2002）一级 A 标准，显著改善了沅水、巫水流域的水环境质量。

## （2）垃圾治理

全区已全面建立并完善了“户分类、村（社区）收集、区转运、市处理”的生活垃圾收运处置体系。城乡生活垃圾无害化处理率持续保持 100%。

### 1.4.6 生态环境状况

有着良好的山水环境，境内有嵩云山国家森林公园、1 条干流沅江和 2 条一级支流巫水、公溪河等优越生态资源，同时有广袤的农田景观，自然环境优良。

洪江区属于国家重点生态功能区，全区划定生态保护红线面积 4313.34hm<sup>2</sup>，占洪江区总面积的 37.68%。洪江区生态保护红线主要分布在横岩乡以及桂花园乡的洪高村和楠木田村。森林覆盖率率达到 67.14%，生物多样性程度高、生态系统安全风险系数也高。洪江区该定位的乡镇为横岩乡，其生物多样性保护、水土保持、水源涵养功能重要性等级较高，该区域注重创新生态保护模式，实施产业准入禁止限制目录制度，提高生态系统服务功能确保国家生态安全。建立健全生态补偿机制，实施产业准入负面清单制度，鼓励发展各类生态环境友好型产业，形成点状开发、面上保护的空间结构，重点考核生态空间规模质量、生态产品价值、产业准入负面清单执行率、民生改善等方面指标。严格限制各类建设活动，控制人为活动对自然生态系统的干扰，严禁不符合生态功能定位的开发利用活动。加强生态空间保护与修复，增强生态服务功能，提升生态服务价值加强引导生态保护补偿转移支付。



#### 1.4.7 乡村历史文化保护情况

##### a) 古建筑群落

洪江古商城：洪江古商城是国家 AAAA 级景区，国务院第六批重点文物（古建筑类）保护单位。国内著名学者、专家弘征、罗哲文先后将古建筑群冠名“洪江古商城”和“中国资本主义萌芽时期的‘活化石’”，是先人留给后人一份十分珍贵的文化遗产。古建筑群占地总面积近 30 万平方米，现仍保存完好的洪江古商城的明、清古建筑，如窰子屋、寺院、镖局、钱庄、商号、洋行、作坊、店铺、客栈、青楼、报社、烟馆等共 380 多栋。极盛之时，全国 18 个省、24 个州府、80 多个县市曾在这设立商业组织。古商城的窰子屋大多建于明末清初，为斗拱造型，青瓦灰墙，飞檐翘角，雕龙画凤。按井字排列，错落有致，形成“七冲、八巷、九条街”的独特格局。古窰屋群巷内，青石板路和码头蜿蜒迂回、高深莫测。有康熙、乾隆、道光、同治、光绪、民国时期的门匾、门联、石雕、石刻、题字等，随处可见；有图案精美、雕工精湛、风格各异的用于防火的太平缸 48 多个。洪江古商城以沅江路为中轴线，连接“七冲、八巷、九条街”，形成一条随势成线、纵横交差铺砌的青石板路，自古以来这里便是商贾云集之地。其中沿沅江、巫水河畔集中了码头和主要街市，中间为会馆和商铺集中地，龙船冲、塘冲一带为钱庄、官署所在地，再往后为服务、游乐建筑集中地，而居民、作坊散布在古商城的外围。古商城的自然环境条件优越，嵩云山古树参天，云环雾绕，景色优美；沅水迂回境内有 5 公里，巫水在境内流程有 5.6 公里，为古城旅游发展增添特别的山

水美。

洪江古商城建筑群尘封千年后，21 世纪重放异彩。近几年来，以古商城为核心，以商道旅游为主线，以沅江、巫水水上旅游开发为依托，构建洪江区旅游发展的支撑骨架，未来的古商城必将集历史文化古城、山水古城和文化休闲古城为一体，与嵩云山森林自然生态及宗教文化旅游、横岩竹海生态观光旅游和茅头园星空庄园为代表的乡村旅游，建成洪江经济新地增长极。

#### b) 宗教文化

嵩云山：地处怀化市洪江区西部，属雪峰山区，总面积 3349.67hm<sup>2</sup>，其中林地面积 3073.8hm<sup>2</sup>，森林覆盖率达 92%。是湖南省重要的区域性重点森林公园，是湖南省重点建设和对外推介的主要旅游资源之一。园区内森林旅游资源种类齐全、品位高、珍稀物种多、景观资源组合好、区位优势独特，100 多个景点，山清水秀，自然景观丰富，人文景观独特，山、水、城融为一体，互为依托，是市民休闲游玩的胜地。2010 年 9 月，设立嵩云山国家级森林公园，现为国家 3A 级景区。嵩云山自古就有“湘西第一山”之美誉，它前依老鸦坡，后倚云雾山。据《会同县志》（卷四·形胜）载：嵩云山一曰松林岩，又名嵩云石窟，即洪江后山。相传往昔山上古松参天，云环雾绕，松、嵩同音，因而得名，此说似合情理。嵩云山自然景色优美，丹凤朝圣、双狮迎客、祖师洞、张家坟、白云洞、镜子岩、水佛洞、观音岩、鲤鱼田为嵩云十大胜景，游人若登山巅纵目远眺，群峰叠翠，令人心旷神怡。

大兴禅寺：沿着曲折山路而上，旁有一股流泉，自涧中飞泻而出。

再往上见一古庙，庙门有“大兴禅寺”匾额。庙为砖木结构，依山坡地形建成，原名大兴寺，又名嵩云庵，相传为明末清初无意祖师修道之处。清道光十七年（1837）正月初七日，庵焚毁殆尽，仅救祖师金身。后洪江十馆和佛教信徒捐资建嵩云大兴禅寺。庙前古松罗列，苍劲挺拔。庙后修竹千杆，迎风摇曳。松竹梵宇，相互掩映，仿佛人间仙境。每年农历二月十九日、六月十九日、九月十九日本地、周边地区民众拜佛胜地，佛事尤为鼎盛，香火旺盛。

妙音寺：原名老庵堂，传说系元武宗海山皇三（1310）僧尼兴旺，同不可思比立尼主持初建小庵，名老庵堂。后僧尼入大兴禅寺而破损。21世纪初，重建老庵堂，改名为“妙音寺”。寺前视野开阔，可见四周起伏的群山，浩淼奔流的沅、巫二水穿插洪江古城，好似一条巨龙盘旋，洪江就在这山水环抱中。人们登高到此，可一览宏伟壮观的太极图形，大好河山尽收眼底，无不心旷神怡。

华严阁：位于大兴禅寺之上，为大愿法师筹资修建 3000 余万元，于 2013 年 8 月竣工。华严阁由主阁、四个阁楼、六个回廊等附属设施组成。整个建筑有 104 个翘角、104 个风铃。翘角形如飞鸟展翅上扬，轻盈欲飞，增添了建筑物飞动轻快的美感，是吉祥腾飞的象征。风吹风铃，清脆和鸣，欣悦神旷。登华严阁楼远眺，洪江城尽收眼底，沅巫两水宛如银带，太极分明。华严阁正门对着洪江，有看护庇佑洪江、保佑洪江无灾无难，平安，风调雨顺。华严阁中存放着《华严经》，供奉着观世音菩萨，华严阁外布景观灯，夜间灯火辉煌，上下滚动的光环，显示了一幅“百花齐放，包罗万象”的图景。远观夜空中的华严

阁犹如天上的琼瑶，胜境美不胜收。

密云观：洪江密云观位于国家森林公园----嵩云山国家森林公园西北部三清福地密牙尖主山峰的龟背石上，海拔 631.3 米，是洪江道教的标志性建筑。密云观东倚穿岩，南临沅水，西邻凉山余脉，北踞沅水北去洞庭湖的正中位置。是洪江厚重人文景观的荟萃福地，也是湘西道教古建筑群的“露天博物馆”。

密云观前身为密云寺，始建于明万历年间，距今已 400 余年。据《会同县志》载：“密云峰为洪江胜地，上建庙，每年三、九月土民朝山进谒，绎络载道”。原建筑为台阶式，分三级：第一级为庭院；第二级为大殿；第三级为禅房。大殿又分正殿、偏殿，供阿弥陀佛、观世音等大小神像。庙内设有客堂，作朝山进香者休息场所。庙后约百步，有一口井。每逢菩萨生辰，因山高路远，善男信女常早起借星月之光，或携灯笼火把，上山朝庆礼拜，通宵达旦，不绝于途。民国 38 年（1949）春，土匪潘壮飞部强占黔城，侵入滩头村，因进攻洪江城受阻，故据守密云峰顶庙及山下山头通道，土匪不断向城内开枪，威胁洪江安全。洪江驻军对其进剿，用炮轰其守地，守军发射的炮弹将庙宇轰毁，土匪死伤十余人而逃遁，第十专员公署派人将庙宇拆除，以防匪患。1995 年当地群众发起重建寺庙。于 1997 年经批准更名为“密云观”。在各界人士及众道友的捐助下，上山的路拓宽并改为石阶，沿途森林覆盖，绿树成荫，在“二蹬门”已重建灵光殿，供游客休息。极步登上密岩峰，就可见一仿古牌坊，上书“密云观”，正面是“三清宫”大殿，正殿供奉玉清、上清、太清三位天尊。两厢有

14 尊菩萨，后殿供奉有八洞神仙，再往后是观音殿。游客登密云峰顶，山后是峭壁悬崖，滩头林场古树参天，曲径潺潺的流水直通杨家湾水库和滩头公路，前俯视沅江，远眺有深溪、苗溪遍山竹林，有洪江水电站。每当清晨薄雾之中，洪江宛如置身仙境一般；夜色降临，但见那万家灯火，点点繁星，一幅美丽的“湘西明珠”景致展现的人们眼前。目前已成为洪江道教活动的场所，旅游休闲的主要胜地。

### c) 非物质文化遗产

劳动号子（沅水扎排放排号子）：属沅水流域的民间劳动号子，根据扎排放排的程序，又分为“拉木号子”、“倒簧号子”、“收缆号子”、“船潭号子”、“划船号子”、“推车号子”、“收排号子”等，这些号子都是无伴奏形式演唱。“沅水号子”一人领唱，众人应合演唱，各种号子根据不同的人领唱有着细微的差别，歌词也是即兴而起，随心改变的。沅水号子的旋律粗放，节奏明快，歌词简明。韵含丰富的民间文化和地方特色。2016 年，沅水号子被列入湖南省第四批省级非物质文化遗产代表性项目名录。

洪江甜酱：是源春酱坊于清咸丰五年（1855）开创的品牌，距今有 150 多年历史。“洪江甜酱”沿用传统工艺，经选料、自然发酵、天然晒制而成，具有色泽鲜艳、香味醇厚、甜咸适口，堪称地方一绝。“洪江甜酱”含有多种调味和营养物质，不仅滋味鲜美，而且可以丰富菜肴的营养，增加菜肴的美感和可口性，具有开胃助食之效。2000 年，怀化市洪江百年酱园有限公司独家传承和生产至今。2023 年，甜酱被列入湖南省第六批省级非物质文化遗产代表性项目名录。

洪油：洪油的历史始于清朝嘉庆年间，距今已有二百多年，鼎盛时期，同业有十六七家之多，年输出洪油达二十万担以上，值七百万元(银元)，《中国实业志》直到 1959 年因原料的限制降至 1120 吨。上世纪 90 年代因销区需要还陆续生产一部分供应老区使用。从清同治三年(1864 年)张吉昌在洪江创建第一家油号起，洪油成为洪江三大支柱产业之首。据《中国实业志》记载：“鼎盛时期，同业(洪油业)有十六、七家之多，运出桐油(洪油)二十万担以上，值七百万元(银元)”。清末时期的张吉昌油号、民国初年的庆元丰和徐荣昌油号，都号称为拥有百万银两的大户。高灿顺、朱志大、杨恒源、刘同庆、刘安庆等油号都是经济实力相当雄厚的富商大贾，富甲一方。2011 年，洪油工艺入选怀化市第三批市级非物质文化遗产名录。

洪江古商城草龙：“洪江草龙”形成于洪江，流传于怀化市各县市区，属于古老而神奇的民间扎龙艺术。洪江古商城草龙最早见于《梦梁录》（宋，吴自牧著）“…草缚成龙，用青幕遮草上…”。洪江民间有“草龙乃正龙，无须布束。祥气冲天，年尾岁首入百姓家，可避邪、收瘟、增福”的传说。明初，“草龙”形式逐步改良，从三五人舞到十几人舞，从一两米长到几十米长。“洪江草龙”是研究五溪文化的重要历史活物证，见证民族审美的多样性和文化的包容性。2011 年，入选怀化市第三批市级非物质文化遗产名录。

杉支木盆工艺：始于清乾隆年间，距今已有 200 多年历史，是洪江昔日较大手工业之一。1964 年，洪江园木社杉枝木盆一套计八件，参加国家主办的工艺品展览，得到国家领导人刘少奇同志的赞誉。20

世纪末，随着塑料制品的发展，木质市场已逐渐缩小，其传承工艺难以续传。2011 年，入选怀化市第三批市级非物质文化遗产名录。

洪江瓷雕：瓷雕是陶瓷装饰最早出现的方法之一。大球泥（俗称洪江泥）从上世纪五十年代被发现到七十年代末，仅仅三十年时间，出土区区两千多吨，随着为制作“国宴瓷”、“毛瓷”、“出口瓷”而被奢侈利用，大球泥也随着“毛瓷”制作的结束而矿源绝迹。大球泥上世纪六、七十年代，一直是高端出口瓷、国家宴会用瓷、国家礼品瓷的“特供原料”。如今存世的也仅仅是三十年前挖掘资源中零星珍藏下来的了，这批珍稀的“泥黄金”部分都在洪江瓷厂。我国陶瓷泰斗、清华大学教授张守智说：“用大球泥做出来的陶瓷艺术品，给人以美的享受，特别是‘国宴瓷’‘毛瓷’制作上的应用，更是将其无与伦比的优越性发挥到了极致，风靡国内外。洪江先后推出“东方”、“雪花”、“白牡丹”、“雪峰”等 100 多种新器型餐、茶具，行销五大洲 30 多个国家和地区，历年获奖名优产品 13 种，其中部、省属优产品 4 种，其所制九龙花瓶，被列为国家博物馆珍品。2019 年，入选怀化市第六批市级非物质文化遗产名录。

洪江血耙鸭制作技艺：洪江血耙鸭是具有典型湘西风味的名菜，发源于享有“中国第一古商城”美誉的洪江古商城。它用到一种特制的“洪江甜酱”与鸭血糯米耙，炒出来的鸭子以其浓香、味足、色金黄，质酥肥而著称，叫人垂涎欲滴。洪江血耙鸭以其悠久的历史、独特的配料和纯正的口味被评为“湘西第一菜”。洪江古商城美食文化源远流长，明、清、民国时期，随着全国各地的商贾团帮以及流寓移

民纷至沓来，各种文化在此交汇，洪江商业持续繁荣，赢得了“小南京”、“西南大都市”、“湘西明珠”的美称。而活跃的经济也迅速带动了洪江饮食业的发展，来自“川、鲁、苏、粤、闽、京、湘、徽”八大菜系的融入，给这座历史悠久的山水古城平添了更多韵味，也让洪江古商城锐变成了地道的“美食之都”。洪江血耙鸭这道洪江特色名菜曾被端上央视 9 套美食节目《行走的餐桌》。2019 年，入选怀化市第六批市级非物质文化遗产名录。

洪江古商城杖头木偶制作技艺：洪江传统木偶戏始于清代末年，十八世纪末由宝庆（今邵阳）传入洪江。当时邵阳杖头木偶戏班较多，来洪江的宝庆人也较多，一阳姓邵阳人带来了传统的杖头木偶戏，以传统的制作方法制作木偶，并以祁派唱腔为主要艺术语言进行演出。这些民间剧目，包括民间造型都比较贴近生活，通俗、风趣幽默，深受当地人的喜爱。上世纪七十年代初，湖南省木偶剧团将现代木偶制作表演技艺传给了洪江，省团率先在湖南省境内重点扶持了洪江木偶剧的传承和发展，洪江在当时成立了二十多人的木偶剧团，恢复并建立了木偶剧的制作坊和排练室，并率先在湖南省内做到了传统木偶艺术进校园。洪江木偶戏剧制作完全采用了现代工艺、现代材料，在传统木偶制作技术的基础上以崭新的现代木偶艺术品展现在世人面前，短时间内便排演了十几个剧目，得到了社会的肯定。2019 年，入选怀化市第六批市级非物质文化遗产名录。

#### **1.4.8 项目土地利用情况**

##### **a) 土地利用现状**



根据洪江区 2024 年国土变更调查数据成果（面积数据需按照国土变更调查的要求，计算椭球体面积），整治区域总面积为 10422.4966hm<sup>2</sup>，其中农用地面积 9100.4889hm<sup>2</sup>，占比 87.32%，建设用地面积 539.0100hm<sup>2</sup>，占比 5.17%；未利用地 782.9976hm<sup>2</sup>，占比 7.51%，项目区主要以农用地为主，其中林地占比接近 70%，耕地面积占比不足 10%。

表 1-2 项目区 2024 年度国土变更调查土地利用现状统计表

一级地类		二级地类			
编码	名称	编码	名称	面积（hm <sup>2</sup> ）	比例
01	耕地	0101	水田	707.3512	6.79%
		0103	旱地	212.8786	2.04%
		小计		920.2298	8.83%
02	园地	0201	果园	564.4821	5.42%
		0202	茶园	7.5123	0.07%
		0204	其他园地	35.4413	0.34%
		小计		607.4358	5.83%
03	林地	0301	乔木林地	3880.1817	37.23%
		0302	竹林地	2768.5512	26.56%
		0305	灌木林地	436.9212	4.19%
		0307	其他林地	199.9203	1.92%
		小计		7285.5745	69.90%
04	草地	0404	其他草地	15.0225	0.14%
		小计		15.0225	0.14%
05	商服用地	0508	物流仓储用地	2.5129	0.02%
		05H1	商业服务业设施用地	3.9497	0.04%
		小计		6.4626	0.06%
06	工矿用地	0601	工业用地	122.9123	1.18%
		0602	采矿用地	4.6095	0.04%
		小计		127.5218	1.22%
07	住宅用地	0701	城镇住宅用地	27.0000	0.26%
		0702	农村宅基地	228.7056	2.19%
		小计		255.7056	2.45%
08	公共管理与公共服务用地	0809	公用设施用地	11.7162	0.11%
		0810	公园与绿地	0.5937	0.01%
		0810A	广场用地	0.0575	0.00%
		08H1	机关团体新闻出版用地	4.3231	0.04%

一级地类		二级地类			
编码	名称	编码	名称	面积（hm <sup>2</sup> ）	比例
		08H2	科教文卫用地	4.8981	0.05%
		小计		21.5887	0.21%
09	特殊用地	09	特殊用地	30.6711	0.29%
		小计		30.6711	0.29%
10	交通运输用地	1003	公路用地	54.2986	0.52%
		1004	城镇村道路用地	4.7943	0.05%
		1005	交通服务场站用地	2.0349	0.02%
		1006	农村道路	162.5074	1.56%
		1008	港口码头用地	0.8339	0.01%
		1009	管道运输用地	0.9499	0.01%
		小计		225.4190	2.16%
11	水域	1101	河流水面	761.1737	7.30%
		1103	水库水面	16.0736	0.15%
		1104	坑塘水面	28.2572	0.27%
		1104A	养殖坑塘	0.3951	0.00%
		1106	内陆滩涂	11.6040	0.11%
		1107	沟渠	45.8274	0.44%
		1109	水工建筑用地	34.1486	0.33%
		小计		897.4796	8.61%
12	其他土地	1202	设施农用地	19.1658	0.18%
		1206	裸土地	9.6127	0.09%
		1207	裸岩石砾地	0.0474	0.00%
		1208	后备耕地	0.5599	0.01%
		小计		29.3857	0.28%
总计				10422.4965	100.00%

## b) 耕地现状情况

规模及分布情况：根据洪江区 2024 年国土变更调查数据统计，整治区域耕地总面积为 920.2298 hm<sup>2</sup>，占整治区域土地总面积的 8.83%，其中包含有水田面积 707.3512 hm<sup>2</sup>，占现有耕地总面积的 76.87%；旱地面积 212.8786 hm<sup>2</sup>，占现有耕地总面积的 23.13%。

耕地质量：根据洪江区 2024 年国土变更调查数据统计，整治范围耕地坡度≤2° 的耕地面积为 51.0816 hm<sup>2</sup>，占耕地总面积的 5.55%；2° < 耕地坡度≤6° 的耕地面积为 48.8694hm<sup>2</sup>，占耕地总面积的

5.31%； $6^{\circ} < \text{耕地坡度} \leq 15^{\circ}$  的耕地面积为  $270.8130\text{hm}^2$ ，占耕地总面积的 29.43%； $15^{\circ} < \text{耕地坡度} \leq 25^{\circ}$  的耕地面积为  $351.7089\text{hm}^2$ ，占耕地总面积的 38.22%；耕地坡度  $> 25^{\circ}$  的耕地面积  $197.7569\text{hm}^2$ ，占耕地总面积的 21.49%。整治范围内，耕地坡度低于  $15^{\circ}$  的面积占比为 40.29%，大部分耕地坡度都在  $15^{\circ}$  以上，其主要原因在于洪江区位于丘陵地区，地面起伏较大。

参照 2019 年耕地质量等别更新数据，整治区范围耕地质量等别（国家利用等）为 9 等。

#### c) 永久基本农田现状情况

永久基本农田现状：根据自然资源部 2024 年 5 月 7 日下发的永久基本农田核实处置更新成果数据，区域内永久基本农田面积为  $589.0717\text{hm}^2$ 。

## 2 工作基础

### 2.1 规划编制审批情况

#### 2.1.1 《怀化市国土空间总体规划（2021-2035 年）》

《怀化市国土空间总体规划（2021-2035 年）》通过了专家论证、市政府常务会议、市委常委会、市规委会、省自然资源厅内审会、市人大常委会等，征求了省国土空间规划委员会各成员单位意见，2023 年 5 月 24 日通过省国土空间规划委员会审议，于 2023 年 12 月获省政府正式批准。《规划》深入落实国家、省、市重大战略布局和工作部署，为实现“三高四新”美好蓝图，建设好西部陆海新通道节点城市，湖南融入共建“一带一路”重要门户城市，湘、鄂、渝、黔、桂五省边区中心城市，提供规划支撑和空间保障。《规划》坚持“五新四城”目标导向，谱写“1 个开放协同新格局、3 大协同有序新空间、2 大保障支撑新体系”的怀化美丽国土新篇章。

《规划》县镇村联动整体推进洪江管理区的乡村振兴，严格保护以雪峰山脉为主体的东部生态屏障区（含洪江管理区），夯实湖南洪江嵩云山国家级森林公园碳汇基础，构建“一核一群双心双轴”城镇空间新格局（“双轴”为鹤中区域中心城市南北向联动洪江管理区），同步推进洪江管理区省级产业园区的转型升级和产业集聚，按照“一主一特”原则，引导各园区主导产业、优势产业和特色产业布局。《规划》着力建设“安江农耕文化旅游区—洪江古商城—黔阳古城”旅游金三角，打造全国一流的文旅体验目的地，全面做响怀化旅游新“能核”。

本次实施方案整治区域内的子项目与上位规划进行衔接与协调，方案紧密围绕《怀化市国土空间总体规划》中“为实现‘三高四新’美好蓝图，建设好西部陆海新通道节点城市等目标提供规划支撑和空

间保障”的总体定位，以及“坚持‘五新四城’目标导向，谱写怀化美丽国土新篇章”的目标，在全域土地综合整治中，致力于通过优化土地利用，助力洪江区实现产业升级、生态保护与旅游发展等多项目标，推动区域高质量发展。

### **2.1.2 《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021-2035 年）》**

2023 年 5 月 30 日,《怀化市洪江区国土空间总体规划(2021-2035 年)》经洪江区第四届人大工委会第十一次会议表决通过。2024 年 6 月 26 日,《怀化市洪江区国土空间总体规划(2021-2035 年)》获得湖南省人民政府批复。《规划》将洪江区性质定位为知名旅游目的地、南方康养度假胜地和省级绿色循环经济示范区。《规划》贯彻落实党的二十大“深入实施主体功能区战略”精神,落实湖南省主体功能区规划及怀化市“2+1+9”的主体功能区引导体系,细化主体功能区划分,完善差别化支持政策,主体功能区定位为国家级重点生态功能区叠加类型为历史文化资源富集区。《规划》建设特色水果产业园、油茶种植基地、竹木产业园、雪峰乌骨鸡特色产业园、蔬菜综合产业园;增强碳汇能力和生物多样性保护功能,加强山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,营造山清水秀的生态空间;优化产业布局,推动洪江区高质量发展。

全区划定永久基本农田保护面积 8916.01 亩,占全区国土面积的 5.19%。主要分布于横岩乡和桂花园乡。洪江区将 1.14 万亩耕地和 0.89 万亩永久基本农田保护任务下达至各乡镇,作为规划期必须守住的保护红线任务,规划期占用地严格落实占补平衡或进出平衡,确保耕地总量不减少。洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目不涉及永久基本农田调整;洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治

项目科学划定耕地恢复空间，耕地恢复项目预计可新增耕地面积 59.9837hm<sup>2</sup>。

洪江区生态保护红线为雪峰山区生物多样性维护-水源涵养生态保护红线。全区划定生态保护红线面积 4312.34hm<sup>2</sup>，占洪江区总面积的 37.68%。洪江区生态保护红线主要分布在横岩乡以及桂花园乡的洪高村和楠木田村。至 2035 年洪江区生态保护红线控制面积为 4312.34hm<sup>2</sup>，

本次实施方案整治区域内的子项目与上位规划进行衔接与协调，本方案以《怀化市洪江区国土空间总体规划》的总体定位为指引，在全域土地综合整治中，注重挖掘洪江区的旅游资源和生态优势，通过土地整治提升旅游基础设施配套水平，打造宜居宜游的环境，助力洪江区成为知名旅游目的地和南方康养度假胜地。同时，围绕省级绿色循环经济示范区的建设目标，推动产业绿色转型，优化产业布局，提高资源利用效率。严格落实《规划》划定的永久基本农田保护面积 8916.01 亩，主要分布于横岩乡和桂花园乡。洪江区将 1.14 万亩耕地和 0.89 万亩永久基本农田保护任务下达至各乡镇，本方案在整治过程中，确保耕地总量不减少，规划期占用地严格落实占补平衡或进出平衡。洪江区生态保护红线为雪峰山区生物多样性维护-水源涵养生态保护红线，面积 4312.34hm<sup>2</sup>，本方案整治项目不涉及永久基本农田调整，科学划定耕地置换空间，加强生态保护红线区域的保护和管理。城镇开发边界方面，保障镇区发展需求，落实城乡建设用地空间管制制度，本方案在城镇开发边界内合理安排建设用地，确保区重点项目的实施。

### **2.1.3 《洪江区横岩乡国土空间规划（2021-2035 年）》**

2024 年 12 月 30 日，《洪江区桂花园乡国土空间总体规划

（2021-2035 年）》已获得怀化市人民政府批复。洪江区横岩乡国土空间规划将横岩乡的发展定位确定为生态服务型旅游目的地、绿色循环发展示范区。横岩乡主体功能定位为重点生态功能区。总体发展目标为坚持党的二十大乡村振兴战略，统筹乡村产业、人口、资源、用地空间和社会事业发展、设施配置、生态建设等，构建高效能、高品质、低碳生态化的乡村建设发展模式，形成区域联动、乡村联动、产业联动、和谐融合、共享现代文明和民生福祉的新型乡村一体化发展格局，使横岩乡发展成为洪江区具有代表性的绿色循环发展示范区。本次实施方案整治区域内的子项目与上位规划进行衔接与协调，以横岩乡的发展定位和目标为导向，在全域土地综合整治中，注重生态保护和旅游发展相结合。通过加强生态环境整治和修复，提升横岩乡的生态服务功能，打造生态服务型旅游目的地。同时，推动绿色产业发展，优化产业布局，促进横岩乡成为绿色循环发展示范区。根据横岩乡国土空间规划构建的乡村建设发展模式和新型乡村一体化发展格局，合理安排乡村产业用地、居住用地和生态用地，加强乡村产业与生态空间的融合，促进乡村产业联动发展，形成区域联动、乡村联动、产业联动的良好局面。

#### **2.1.4 《洪江区桂花园乡国土空间规划（2021-2035 年）》**

2024 年 12 月 30 日，《洪江区桂花园乡国土空间总体规划（2021-2035 年）》已获得怀化市人民政府批复。洪江区桂花园乡国土空间总体规划将桂花园乡的发展定位确定为怀化市现代农业示范乡、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要

目的地。桂花园乡主体功能定位为城市化地区，构建“一江一水两山”的全域高水平保护格局和构建“一核两带双区”的全域高质量发展格局。总体发展目标全面锚定“三高四新”美好蓝图，坚持以人民为中心，坚持从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计，发挥国土空间规划的基础性作用。为桂花园乡发展规划落地实施提供空间保障。

本次实施方案整治区域内的子项目与上位规划进行衔接与协调，本方案围绕桂花园乡的发展定位和目标，在全域土地综合整治中，注重现代农业发展和乡村旅游的融合，通过加强农田基础设施建设，提高农业综合生产能力，打造现代农业示范乡；同时，完善乡村旅游基础设施，提升旅游服务质量，将桂花园乡建设成为近郊乡村游的重要目的地。根据桂花园乡国土空间规划构建的“一江一水两山”和“一核两带双区”格局，合理安排农业、生态和旅游用地，加强沅江、巫水两岸的生态保护和景观打造，提升两山区域的生态服务功能；围绕“一核两带双区”，优化产业布局，促进产业集聚发展。

#### **2.1.4 村庄规划**

14 个村庄中，菖蒲村为试点村，在 2020 年 12 月完成规划批复。剩余 13 个村庄的村庄规划于 2021 年 9 月启动并完成现状调研及村民代表大会，经过多轮意见征集，在 11 月完成乡镇咨询论证，12 月份完成方案表决及公示，2022 年 1 月完成区县部门审议。在 2023 年，鸬鹚村及茅头园村作为重点村重新进行意见征集等流程，于 2024 年 3 月完成怀化市国土空间规划委员会会议。在 2024 年，滩头村作为重



点村重新进行意见征集等流程，于 2024 年 10 月完成怀化市市级部门联合审查会。

横岩乡包含鸬鹚村、菖蒲村、横岩村共 3 个村庄，横岩乡下辖村庄均属于特色保护类，菖蒲村发展方向为旅游观光、鸬鹚村为综合服务、横岩村为休闲体验。桂花园乡共 11 个村庄，根据洪江区县域村庄类型和布局成果，确定桂花园乡茅头园村、优胜村、岩门村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、铁溪村、渔梁村、川山村为城郊融合类村庄；滩头村为集聚提升类村庄。

整治区域 14 个村庄类型包含城郊融合类、集聚提升类、特色保护类，产业发展方向主要以现代农业、农文旅产业等为主。本方案已充分衔接村庄规划中的定位及目标，村庄规划已将本方案中的全域土地综合整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，满足全域土地综合整治需要。本方案与村庄规划的实施紧密结合，建立了协同推进机制，加强与村委会、村民的沟通协调，充分听取村民意见，确保方案实施符合村民意愿，确保全域土地综合整治工作有序推进。

### **2.1.5 《湖南嵩云山国家森林公园总体规划（2024-2035 年）》**

根据国家林草局和湖南省林业局的要求开展以自然保护地优化整合成果为基础的嵩云山国家森林公园总体规划工作，2024 年 4 月《湖南嵩云山国家森林公园总体规划（2024-2035 年）》启动编制，现正在编制审批中。

规划总体定位为：根据旅游发展趋势和湖南嵩云山国家森林公园的特色等因素，科学合理保护适度有序开发，突出保护重点，明确保

护对象、重点保护范围和保护措施，打造生态旅游产品为特色的国家级森林公园。通过以《怀化旅游金三角发展策划》为基础，与洪江古商城发展规划充分融合把握“原生态、商帮文化、深度体验、本土”等理念，凸显森林生态休闲康养功能综合开发深度森林体验观光、森林康养、休闲度假、生态游憩、民国风情体验等丰富多样的森林生态旅游产品体系，延长洪江区文化旅游的线路，丰富旅游产品。将嵩云山国家森林公园建设成为森林、康养、祈福文化和商道文化深度融合的生态旅游目的地。

本次实施方案子项目内容与《湖南嵩云山国家森林公园总体规划（2024-2035年）》进行衔接与协调，在生态保护方面，本方案遵循总体规划的保护重点和保护措施，加强对嵩云山国家森林公园内生态系统的保护和修复，维护生物多样性。结合总体规划打造的森林生态旅游产品体系，本方案合理安排基础设施建设，提升公园的旅游服务能力和吸引力。

### **2.1.6 《洪江区全域旅游总体规划(2018-2035年)》**

2023年11月23日，《洪江区全域旅游总体规划(2018-2035年)》已获得洪江区管理委员会批复。洪江区全域旅游总体规划定位通过对洪江区位交通优势、市场需求、政策优势、区域联动及品牌提升等五大优势的分析，洪江区全域旅游发展将依托特有的山一水一城的生态格局，以洪江古商城为核心引擎，发展以“商道古城体验、山水观光度假、夜间娱乐休闲”为主要内容的山水型文化休闲全域旅游目的地。空间结构为一核（洪江古商城）、两水（沅江、巫水）、三轴（自然

山水轴、旅游发展轴、人文历史轴）、四点（鸬鹚村、横岩村、菖蒲村、茅头园村）、五片区（水上竹海度假区、嵩云静修区、山水新城游憩区、工业文化创意区、乡村旅游体验区）。

本次实施方案整治区域内的子项目内容与《洪江区全域旅游总体规划（2018-2035 年）》进行衔接与协调。

### 2.1.7 “三区三线”划定情况

永久基本农田：优先将大面积、集中连片、粮食主产区及蔬菜生产基地内、有良好水利和水土保持设施的高质量耕地划为永久基本农田，确保将已建成的高标准农田划为永久基本农田。

根据自然资源部 2024 年 5 月 7 日下发的永久基本农田核实处置更新成果数据，区域内永久基本农田面积为 8831.66 亩。

生态保护红线：根据自然资源部下发的三线划定成果数据，整治区域内生态保护红线面积为 4096.6932hm<sup>2</sup>，类型为雪峰山生物多样性维护-水源涵养生态保护红线，位于洪江区中西部，分布在湖南洪江嵩云山国家级森林公园。

城镇开发边界：为保障镇区发展需求，规划期内，区域实行城镇开发边界管控，落实城乡建设用地空间管制制度，保障城镇用地的供给，确保镇重点基础设施项目的实施。洪江区城镇开发边界线为洪江区城镇集中建设区。根据自然资源部下发的三线划定成果数据，区域内城镇开发边界面积共有 368.9764hm<sup>2</sup>，分布在洪江区沅江和巫水两岸。

本方案将严格按照“三区三线”划定要求对耕地和永久基本农田

布局进行落实，并通过全域土地综合整治予以保障，确保各项管控要求得到有效执行。

### **2.1.8 其他方案衔接**

本次实施方案不涉及权属调整、永久基本农田调整和城镇开发边界调整。在项目实施过程中，将加强与相关部门的沟通协调，确保方案与现有其他规划和政策的有效衔接，避免出现冲突和矛盾，保障全域土地综合整治工作的顺利推进。

## **2.2 相关项目实施情况**

### **2.2.1 农业农村与基础设施建设项目**

#### **a) 高标准农田建设**

实施情况：2024 年高标准农田建设改造提升工程：建设地点覆盖了桂花园乡的桂花园村、洪高村、楠木田村、优胜村，以及横岩乡的菖蒲村、鸬鹚村，共 2 个乡镇 6 个村。建设任务为 0.2 万亩（其中改造提升 0.2 万亩），内容包括农田地力提升（酸化土壤治理、地力培肥）、灌溉和排水设施（新建小型拦河坝、泵站，衬砌明渠，排水暗渠等）、田间道路（机耕路、生产路）以及科技推广措施（仪器设备、耕地质量监测点）。

实施效果：从农田基础设施角度看，通过一系列建设措施，农田的灌溉、排水及通行条件得到显著改善，为农业生产提供了更便利的条件。农田地力提升措施有助于提高土壤肥力，为农作物生长创造更好的土壤环境，预计可提高农作物产量和质量。科技推广措施的引入，为科学种植提供了数据支持，有助于提升农业生产的科学性和精准性。

存在问题：在项目实施过程中，可能存在不同施工环节之间的协调问题，灌溉设施建设与田间道路建设的时间安排和空间布局协调，若协调不当，可能导致施工进度延误或资源浪费。另外，科技推广措施中的仪器设备使用和维护，对于当地农民来说可能存在一定技术门槛，需要加强培训和指导。

经验做法：在项目规划阶段，充分考虑各建设内容的关联性和协调性，制定详细的施工进度计划和空间布局方案，确保各环节有序推进。在科技推广方面，建立完善的培训体系，提前对农民进行仪器设备操作和维护培训，提高农民的科技应用能力。

#### b) 桂花园灌区项目

实施情况：该项目于 2024 年 4 月 29 日正式开工。灌区设计灌溉面积 1.32 万亩（其中改善灌溉面积 0.92 万亩，新增灌溉面积 0.4 万亩），灌溉范围涉及洪江区桂花园乡和洪江市深渡苗族乡 2 个乡镇 13 个村 9。项目建成后能有效统筹灌区内水资源调配，发挥水利工程基础设施效益，推动灌区农业农村发展，保障粮食安全。

实施效果：项目建成后，有效统筹了灌区内水资源调配，充分发挥了水利工程基础设施效益。改善了大面积农田的灌溉条件，提高了灌溉保证率，为农业生产稳定发展提供了有力保障，有助于推动灌区农业农村发展，保障粮食安全。同时，促进了区域水资源的合理利用，减少水资源浪费。

存在问题：在项目实施过程中，可能面临跨乡镇协调管理的难题，不同乡镇在政策执行、利益诉求等方面存在差异，可能导致项目推进

过程中出现沟通不畅、工作衔接不紧密等问题。另外，大型水利工程建设对生态环境可能产生一定影响，如施工过程中对周边水域生态的干扰等。

经验做法：建立跨乡镇的协调管理机制，成立专门的项目协调小组，明确各乡镇职责，加强沟通与协作，及时解决项目推进过程中出现的问题。在项目规划和实施过程中，充分考虑生态环境保护因素，制定科学合理的生态保护方案，采取有效措施减少对生态环境的负面影响。这些经验可为后续跨区域水利项目在协调管理和生态保护方面提供借鉴。

#### c) 排水防涝与污水处理工程

实施情况：巫西片区排水防涝建设工程（二标段）EPC：已于 2025 年 9 月 4 日公示中标结果，中标价格为 2932.27 万元。该项目正在积极推进中。2020 年洪江区推进城乡供排水一体化（排水防涝一期、污水整一期）项目，工程地址包括洪江城区、川山新区、桂花园乡、横岩乡。项目内容主要包括新建污水管道、一体化提升泵站及调节池、老污水泵站改造等，总投资 1584 万元。

实施效果：2020 年的城乡供排水一体化项目有效改善了洪江区部分区域的排水防涝和污水处理能力。新建的污水管道和泵站等设施，提高了污水收集和处理效率，减少了污水直排对环境的污染，改善了区域水环境质量。同时，排水防涝设施的完善，降低了城市内涝风险，保障了居民生活和城市正常运行。巫西片区排水防涝建设工程（二标段）EPC 项目的推进，将进一步增强区域排水防涝能力。

存在问题：在 2020 年项目实施过程中，可能存在施工对居民生活造成一定影响的问题，如施工噪音、道路封闭等。另外，污水处理设施建设完成后，运行维护管理可能面临资金和技术不足的挑战，影响设施的长期稳定运行和处理效果。

经验做法：在项目施工前，加强与居民的沟通协调，提前发布施工信息，合理安排施工时间，尽量减少对居民生活的影响。同时，建立完善的设施运行维护管理机制，明确管理主体和责任，保障运行维护资金投入，加强技术人员培训，确保污水处理设施长期稳定运行。这些经验可为后续排水防涝与污水处理项目在施工管理和运行维护方面提供参考。

### **2.2.2 文旅开发与产业升级项目**

#### **a) “芳华年代”工业文旅项目**

实施情况：洪江区“芳华年代”工业文旅项目二期已投资约 5000 万元，于 2025 年 7 月底全面完工并正式开放运营。这是洪江区文旅产业的重点标杆项目，也是第五届湖南省旅游发展大会的重点观摩项目之一。项目以洪江区 20 世纪 80 年代的工业文化为背景，通过对工业遗存的保护性开发，打造集文化体验、休闲娱乐、特色餐饮、主题住宿于一体的工业文旅综合体。项目占地面积约 10 万平方米，建筑面积达 6.8 万平方米，总投资约 5000 万元。二期建设内容包括“摩登时代”“三棵桐树”“总厂 1984”“白鹭洲营地”“回龙观”“造梦工厂”“机车营地”等 7 大区域，以及新增 20 余个工业风和年代风主题小品打卡点。

根据 2025 年 7 月 23 日的报道，该项目已完成总工程量的 90%。区工委书记杨健桃在调研中多次强调要确保项目在第五届湖南旅游发展大会（预计 2025 年 7 月底）前全面竣工并投入运营，要注重细节，保留历史韵味，融入现代旅游元素，提升游客体验，特别是夜间游览的灯光效果。

实施效果：作为洪江区文旅产业的重点标杆项目和第五届湖南省旅游发展大会的重点观摩项目之一，该项目成功吸引了大量游客关注。丰富的文化体验和多样化的休闲娱乐设施，满足了不同游客群体的需求，提升了洪江区文旅产业的知名度和影响力。工业遗存的保护性开发，既保留了历史文化记忆，又赋予其新的时代价值，实现了文化传承与旅游发展的有机结合。

存在问题：在项目建设和运营过程中，可能面临游客流量管理难题，特别是在旅游旺季，大量游客涌入可能导致景区拥挤，影响游客体验。另外，项目的长期运营需要不断创新和更新内容，以保持对游客的吸引力，否则可能出现游客流量下降的情况。

经验做法：建立科学的游客流量监测和预警机制，根据景区承载能力合理控制游客数量，通过预约制度、分时段游览等方式优化游客流量分布。同时，注重项目的持续创新，定期推出新的文化体验活动和旅游产品，结合市场需求和时代潮流，不断丰富项目内涵，提升游客的新鲜感和满意度。

## 2.3 公众意见征求情况

2025 年 5 月 13 日上午 9 点，在区管委会议室主持召开了洪江区



桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目推进会，现场组建专班，并对洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目进行推进，各相关单位、乡镇做表态性发言，初步制定项目实施计划。

《怀化市洪江区管理委员会办公室关于成立洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目工作专班的通知（洪管办函〔2025〕6号）》中洪江区管委会成立了由管委会主任任组长、分管副主任任副组长，自然资源、发改、财政、农水、生态环境等部门主要负责人为成员的工作专班，统筹推进项目实施。工作专班设办公室，办公地点设在区自然资源局，负责工作专班日常工作的开展，督促落实各项措施，协调解决具体问题。



图 2-1 区长推进会图

2025 年 5 月 27 日，桂花园乡镇人民政府组织召开桂花园乡全域土地综合整治项目推进会；2025 年 5 月 29 日，横岩乡镇人民政府组织召开横岩乡全域土地综合整治项目推进会。会上组建工作专班，技术单位汇报前期调研成果，听取 14 个村（社区）意见及需求，集思广益，献言献策，为推动洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治

项目做准备。

方案编制前期，在洪江区自然资源局及桂花园乡、横岩乡人民政府组织村民代表、人大代表、企业代表召开座谈会征求涉镇 14 个村（社区）村民意见及整治区特色产业企业意见，通过座谈会的形式广开言路，为此次洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目方案编制提供发展方向及产业布局等方面的思路。



图 2-2 桂花园乡全域土地综合整治工作部署会



图 2-3 桂花园乡全域土地综合整治工作部署会

### 2.3.1 征求意见主要内容

- 1.对整治区域范围、耕地保护目标、建设用地调整规模等内容的合理性；
- 2.对土地用途分区（如农用地、建设用地、生态用地）；
- 3.对产业发展方向及用地指标问题；
- 4.农民土地流转意愿及对规模化经营的担忧（如失地风险）；
- 5.对新建道路、亮化工程等配套工程的布局和功能需求；
- 6.对预留工业用地、全域旅游开发用地的用途建议（如是否支持民宿、农产品加工等）情况；
- 7.项目实施方案的完整性及可行性、必要性等。
- 8.项目实施的科学性及可行性等。

### 2.3.2 征求意见主要途径

#### a) 各村走访意见收集

本次各村走访意见收集涉及 14 个行政村（社区），重点针对项目实施范围内直接影响的农户、村集体组织以及相关企业，以全面收集不同群体的意见和建议。



图 2-4 全域土地综合整治项目各村走访图



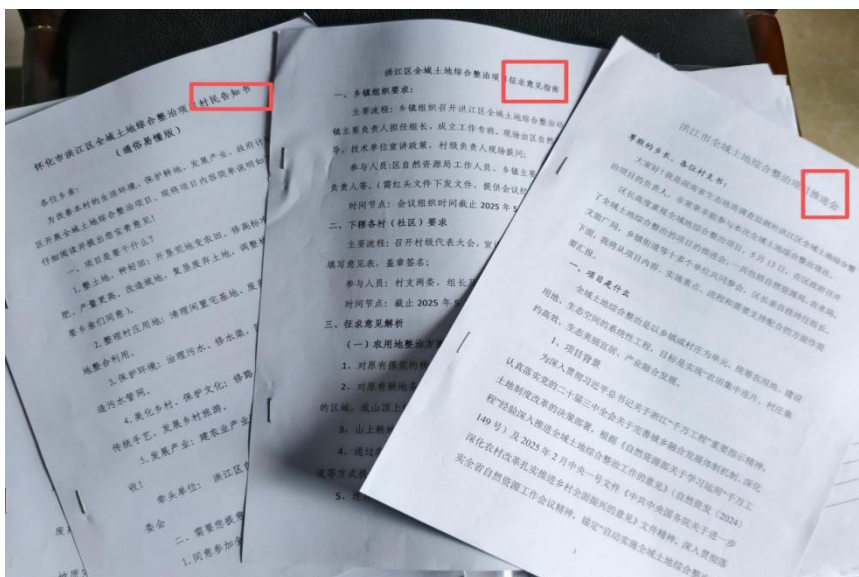


图 2-5 村民告知书和征求意见指南

## b) 座谈会/听证会

邀请洪江区在外企业家、行政部门代表参与方案评审，例如对农用地整治、乡村风貌提升、产业方案等的可行性提出建议。



图 2-6 自然资源局、林业局、嵩云山国家森林管理处项目可行性商讨会议



图 2-7 自然资源局、城发集团、洪江市农发行项目可行性商讨会

### 2.3.3 公众参与的保障措施

#### a) 知情权保障

通过多渠道（公告栏、网站）同步信息，确保偏远村群众知晓。

#### b) 意见采纳反馈

编制《公众意见采纳情况说明》，在最终方案中明确回应公众关切点，并通过公示栏或政府网站公开。

对未采纳的重大意见，进行书面说明理由。

## 2.4 相关制度建设情况

### 2.4.1 自然资源管理体系建设

洪江区在自然资源管理方面注重整体规划和制度创新。区自然资源局组建于 2019 年机构改革时期，承担着统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和国土空间用途管制职责，其管理范围覆盖土地、矿产、森林、草原、湿地、水等各类自然资源。

在管理手段上，洪江区推动了信息化与数字化管理。出台了《洪江区政府投资信息化项目建设管理办法》，旨在规范政府投资信息化项目的建设管理，解决此前存在的“管理不规范、缺乏统一标准”等问题，推动政务信息系统互联互通和数据共享，防止形成新的“数据烟囱”和“数据孤岛”。该办法强调了信息化项目申报的“四个统一”“七个不得”原则，并要求统筹运用市政务云平台资源、统一数据汇聚与平台接入等。同时，洪江区也建设了“数字洪江区地理空间框架”，该项目还获得了相关奖项，提升了城市公共管理和应急管理的能力。

为了提升监管效能，洪江区还强化了动态巡查与执法监督。针对违法用地行为，通过开展专项整治行动，建立工作台账，实行“全覆盖、无死角”的拉网式排查和整改销号制度。2023年以来，通过动态巡查90余次，出动执法人员约200人次，发现并查处了多起违法行为。

#### **2.4.2 生态保护修复制度创新**

在生态保护修复方面，洪江区注重顶层设计与系统推进。其中一项重要举措是全面推行林长制。根据2021年8月出台的《洪江区全面推行林长制实施方案》，该区建立了区、乡、村（社区）三级林长制组织体系，将全区7800公顷林地资源全部纳入管理。林长制的任务聚焦于“两强”（加强生态保护与修复提质）、“两创”（创建森林城市、创新产业发展机制）和“三防”（防火、防有害生物、防破坏行为），并探索林业产业转型升级，如发展油茶、楠竹精深加工、林下种植养殖、森林康养等产业，推动“绿水青山”向“金山银山”

转化。目标是到 2035 年，森林覆盖率稳定在 68%以上，林地保有量稳定在 11.5 万亩以上。

另一项关键规划是实施《怀化市洪江区生态文明建设示范区规划（2020—2025 年）》。该规划旨在通过全要素激活、全区域覆盖、全民参与，从生态制度、生态安全、生态空间、生态生活、生态文化五大方面系统推进生态文明建设，目标是到规划期末将洪江区建成国家生态文明建设示范区。

### 2.4.3 土地整治与耕地保护机制

在土地整治与耕地保护方面，洪江区探索建立了“田长制”联动监管机制。该区建立了区、乡、村、网格四级田长体系，共落实 145 名网格田长，层层签订责任书，形成“横向到边、纵向到底，全覆盖、无缝隙”的耕地保护监管责任网络。他们利用“湖南田长制”APP 等技术手段，实现“天眼看，人眼盯”，动态监测耕地数量和质量，有效遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。仅 2022 年就恢复耕地 738 亩，超额完成了省市下达的任务。2023 年，洪江区进一步将田长制与粮食安全、撂荒地整治、发展特色产业等工作结合，并创新性地建立了“田长+检察长”协作机制，对耕地保护实行“党政同责，刚性考核，一票否决，终身追责”。这些措施有力地守护了“饭碗田”，2023 年完成了耕地保护目标 1.19 万亩、永久基本农田保护目标 0.89 万亩。

此外，洪江区还注重规划引领与空间管控。科学编制了《洪江区耕地保护专项规划》，并建立耕地和基本农田基础数据库及保护台账，利用第三次国土调查成果和卫星遥感影像进行“一张图”管地和精准

管控。该区的“三区三线”划定成果也已通过自然资源部审核，为国土空间开发保护提供了基础。

#### **2.4.4 领导机构建设**

为全面统筹全域土地综合整治工作，洪江区政府成立了以区长、副区长主要领导为组长的全域土地综合整治工作专班，专班汇聚了自然资源、农业农村、生态环境、财政等多部门负责人，形成了高位推动、协同作战的领导架构。专班定期召开会议，研究解决整治工作中遇到的重大问题，对整治项目的规划、实施、验收等关键环节进行统一决策与部署，确保各项工作有序推进。

#### **2.4.5 沟通协调机制**

洪江区建立了多层次、常态化的沟通协调机制，以打破部门壁垒，提高工作效率。一方面，建立了部门联席会议制度，由自然资源部门牵头，定期组织各相关部门召开联席会议。在会议上，各部门通报工作进展、交流工作经验、协商解决跨部门问题。另一方面，设立了工作联络员制度，各相关部门指定专人作为联络员，负责日常工作的沟通与协调。联络员之间保持密切联系，及时传递信息，确保问题能够得到及时响应和解决。此外，还搭建了线上沟通平台，方便各部门随时交流工作动态、共享文件资料，进一步提高了沟通协调效率。

#### **2.4.6 专班工作方案**

针对全域土地综合整治的不同重点任务，洪江区组建了多个专项工作专班，并制定了详细的工作方案。桂花园乡及横岩乡专班成员由乡长、自然资源驻乡镇技术员、乡镇政府业务骨干组成，明确各成员职责分工，按照工作方案确定的时间节点和任务要求，明确项目责任



主体、实施步骤和验收标准，有序推进各项工作。通过专班工作方案的实施，确保了各项重点任务能够集中力量、精准发力、高效完成。

#### **2.4.7 资金保障机制**

为保障全域土地综合整治工作顺利开展，洪江区构建了多元化的资金保障机制。一是积极争取上级财政支持，加大与省、市相关部门的沟通协调力度，及时了解上级资金扶持政策，精心组织项目申报，争取更多的土地整治、生态保护修复等专项资金。近年来，洪江区成功争取到多项上级财政资金支持，为重点项目实施提供了有力的资金保障。二是加大本级财政投入，将全域土地综合整治工作所需资金纳入年度财政预算，优先安排资金用于耕地保护、生态修复等关键领域。同时，优化财政资金使用结构，提高资金使用效益，确保每一分钱都花在刀刃上。三是鼓励社会资本参与，通过出台相关优惠政策，引导和鼓励企业、社会组织等社会力量参与全域土地综合整治项目投资、建设和运营。例如，在发展楠竹产业和雪峰乌骨鸡项目时，吸引了一批龙头企业投资建设楠竹精深加工基地和林下种植养殖基地，既解决了部分资金缺口问题，又促进了产业发展，实现了经济效益和生态效益的双赢。

### 3 可行性分析及评估

#### 3.1 问题诊断

##### 3.1.1 耕地碎片化与生产条件薄弱

区域内土地利用中，普遍存在“耕地零散分布、林地穿插其中”的问题。有些农田位于永久基本农田周边，但被林地、沟渠分割，田块细碎，机械化作业困难的农地区域。破碎化直接导致农业生产成本增加，机械化作业率不足，显著制约现代农业技术推广。该问题在桂花园乡、横岩乡等丘陵地带尤为突出，形成了“地不成块、田不成方”的空间困境。

治理区域内耕地农田基础设施不足，承载能力薄弱。田间道路、水利设施等生产性基础设施不够完善，如部分水坝、灌渠老化，抗灾能力弱，需要进行整修、加固。灌排设施标准不一、配套不全，且缺乏系统联网调度，形成“肠梗阻”，旱时输水不畅，涝时排水不及。田间道路不能满足机械化作业需求，导致农村很多田块因为生产条件不足出现撂荒现象。



图 3-1 部分灌渠涨水淹没农作物现状

##### 3.1.2 建设用地低效闲置与布局失序

两乡范围内，大量农居未遵循集聚布局原则，而是依山就势、零星散布，有些坐落于山腰、谷地，导致建设用地图斑呈破碎化分布。

目前农村宅基地申请紧张，但区域内仍存在空心房等宅基地属于闲置状态，常年无人居住，占用宅基地资源，需进行腾退或盘活，减少资源浪费。此外，空心房年久失修，存在较大的安全威胁，交通、用水等基础设施不足，脏乱差问题突出，严重影响乡村风貌，不利于建设美丽资源友好型农村。



在洪江区区域内存在许多低效闲置的建设用地，通过经全域实地摸排与权属核对，核实低效闲置建设用地有 6.8965hm<sup>2</sup>，其中来源有二街区翠竹山庄地块、四街区国民工业地块、横岩乡鸬鹚半岛地块等。可见，土地资源“沉睡”现象突出，这一定程度制约乡村的发展。一方面，村庄新发展所需的公共服务设施、小型产业项目面临“无地可用”的困境；另一方面，大量优质区位土地却闲置废弃，形成对立和矛盾。

因此实施全域土地综合整治，通过“增减挂钩”推动居住集聚，通过“存量盘活”唤醒沉睡资源，是破解当前困境、优化国土空间格局、保障民生安全、释放乡村发展空间的必由之路。

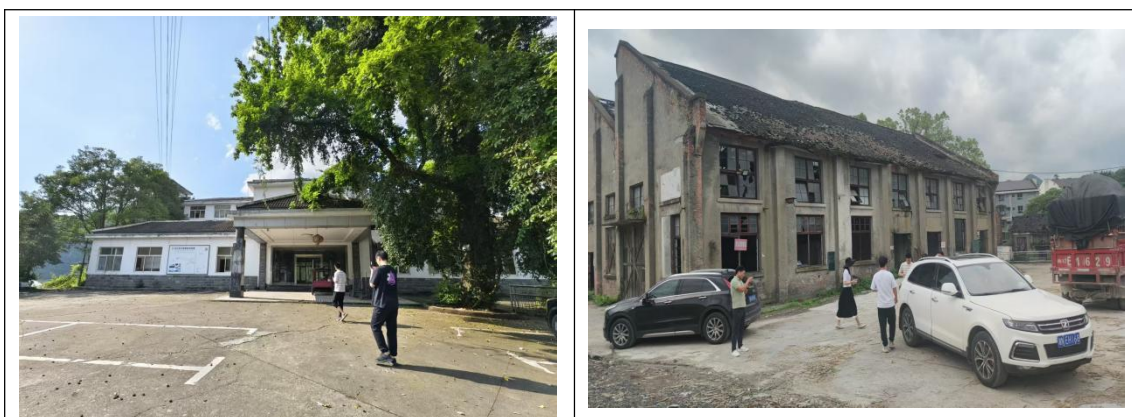


图 3-3 部分闲置建设用地现状

### 3.1.3 乡村生态环境退化

#### （1）整体村容风貌凌乱，景观性亟待提高

a.景观建设水平低：村庄内的景观建设水平较低，缺乏统一规划，导致景观杂乱无章，难以满足功能需求。

b.与自然环境冲突：部分景观建设与自然环境不协调，破坏了原有的自然风貌，影响了村庄的整体美观。

c.丧失文化特色：村庄的风貌趋同化，缺乏洪江文化的独特元素，导致村庄失去了自身的历史文化特色。

d.建筑外观陈旧：部分建筑外观陈旧，缺乏维护，影响了村庄的整体美观。

#### （2）存在环境卫生问题

a.垃圾处理不规范：村庄内垃圾处理不规范，存在随意倾倒垃圾的现象，影响村庄环境卫生。

b.水塘污染：部分村庄的水塘存在污染问题，水质较差，影响了村庄整体环境。

#### （3）地质灾害环境风险隐患突出



洪江区位于湖南省西南部雪峰山区，地势由东、南、西三面向北倾斜。区内多为中低山丘陵地貌，地质构造复杂，地表风化强烈。山区平地稀缺，“切坡建房”是当地普遍现象。这些人工开挖形成的边坡在持续强降雨下极易失稳，是最主要、最广泛的风险源。据统计，洪江区因人工切坡形成的地质灾害有 143 处。洪江区降雨集中，易发生洪涝，在持续降雨或极端暴雨天气下，极易发生滑坡、崩塌等地质灾害，直接冲毁、掩埋坡脚下的房屋，对居民生命财产安全构成最直接的威胁。许多早期的切坡建房点缺乏科学设计和有效支护，或仅进行了简单处理（如简单砌个矮墙），防护工程缺失、老化或标准不足，无法有效抵御强降雨的冲击。



图 3-4 部分地质灾害点现状

### 3.1.4 产业发展低效化与链条短缺

#### （1）产品开发深度不足

区域内竹林资源虽丰富，但产品结构单一，产业链条较短。产业链主要停留在初级原材料（原竹、鲜笋）和粗加工产品（竹筷、竹席）阶段，精深加工产品（如竹纤维、竹基新材料、即食笋制品）占比预计低于 20%。区域内针对竹林、雪峰乌骨鸡等特色资源的研发经费投

入强度不高。从整体来看，针对本地竹林深度研发的力度和广度仍显不足。许多竹林的质量和附加值不高，缺乏具有核心竞争力的精深加工技术和终端产品。

(2) 产业融合度低

三产融合指数偏低，农业与旅游、文化的结合多为“门票经济”和“农家乐”等初级形态，与洪江古商城联动不足，能带动住宿、研学、文创消费的深度体验项目少，游客人均消费与过夜率处于低位。上下游企业数量少、规模小、布局散，缺乏领军型龙头企业，未形成专业分工的协作网络，导致综合效益差。生态农业、林业与旅游、文化等产业的融合不够深入，未能充分释放生态资源的综合效益。

(3) 品牌与市场体系缺失

品牌建设滞后，缺乏如“洪江竹艺”、“雪峰乌骨鸡”等具有市场辨识度和溢价能力的区域公共品牌，产品多以低价原材料或贴牌形式进入市场。电商销售额占农产品总销售额比例低，稳定的产销对接渠道和冷链物流等配套基础设施覆盖不足。导致优质生态产品“锁在深闺”，无法有效对接大市场，农民增收和产业升级困难。

	
<p>图 3-5 桂花园村育秧基地现状</p>	<p>图 3-6 横岩乡竹产品加工</p>

### 3.1.5 基础设施建设不足

a) 道路绿化不足：村庄主要道路两侧缺乏绿化带，导致村庄整体环境显得单调，缺乏生机。

b) 照明设施不足：村庄主要道路和公共区域缺乏照明设施，夜间出行不便，存在安全隐患。

c) 交通标识不完善：村庄内交通标识不完善，缺乏明确的指引，容易导致迷路或外来游客交通混乱。

d) 排水系统不完善：部分村庄排水系统老化或不完善，雨季容易出现积水问题，影响村民日常生活。

e) 公共服务设施缺失：村庄内缺乏供村民休闲娱乐的活动广场，村民缺乏集中活动的场所，影响社区凝聚力。村庄内缺乏健身器材和运动场地，村民缺乏锻炼身体的场所，影响健康生活方式。

## 3.2 空间布局优化的可行性

### 3.2.1 整治区域空间格局优化的可行性

#### a) 农业空间布局优化可行性

现状耕地与特色林地（如竹林）碎片化严重，直接导致机械化率低、管理成本高、新技术推广难、产业规模难以形成。将零散地块整合为集中连片的生产单元，是提升农业效益的必然选择。“小田并大田”、坡耕地整治、宜机化改造等工程技术已非常成熟。结合无人机测绘、GIS 分析，可实现精准规划和工程量测算。可建立权属调整机制，在尊重农民意愿的前提下，通过土地权属调整、互换并地、经营权集中流转等政策工具，能够为规模化经营创造产权基础。依托全域

土地综合整治，可将不适宜耕种的陡坡地、地质灾害风险区耕地，有序调整为经济林或生态林；将条件适宜的缓坡林地优化为特色种植园。在形成规模地块的基础上，系统规划并建设灌溉、道路、电力等现代化农业基础设施。

#### b) 建设空间布局优化可行性

区域内农村居民点“切坡建”现象普遍，与地质灾害隐患（全区已查明的数百处切坡建房点）高度重叠，安全风险突出。“空心村”与闲置宅基地大量存在，同时新建住房需求又缺乏空间，造成土地资源严重浪费，零散的低效工矿用地无法形成产业集群效应。国家鼓励通过城乡建设用地增减挂钩等政策，盘活农村闲置宅基地和低效建设用地，为优化提供指标流转和资金平衡渠道。居民点适度集中，能大幅降低人均基础设施和公共服务配套成本，提高运营效率，显著改善人居环境。

优化路径包括：①避险搬迁与集中安置，将地质灾害高风险区、生态敏感区内居民搬迁至规划的安全聚居点。②存量用地分类盘活，对腾退的宅基地，适宜复垦的复垦为农用地，产生增减挂钩指标；对于闲置的有基础条件的建设用地，可盘活用于乡村产业。③功能混合与提升，在聚居点和产业点，按照现代生活与生产需求，统筹布局住房、公共服务、商业和微小产业园

#### c) 生态空间布局优化可行性

区域内主要生态问题有局部水土流失、地质灾害点生态脆弱等，这些问题均有成熟且成本可控的生态工程与措施。项目区域内拥有嵩



云山国家森林公园、横岩万顷竹海景区、巫水、沅江等生态资源，具备良好的生态基础。通过加强生态环境保护，推动绿色发展，可以构建山清水秀的生态格局，提升乡镇的生态品质，生态系统能够快速进入良性自然恢复过程。恢复后的健康生态系统，不仅能防灾固土，其景观、康养、碳汇等价值可直接转化为生态旅游、自然教育等产业发展资源。

### **3.2.2 整治区域的确定**

#### **a) 整治区域划定的依据和原则**

①符合国土空间规划。根据乡镇国土空间规划和村庄规划确定的功能和布局，将确需采取人工措施进行整治方可实现规划目的的拆旧建新、整理复垦、零星开发、修复治理等区域划定为整治区域，并全部落实到图斑地块。划定的整治区域应相对集中连片，依据国土空间规划，可以根据需要对区域内已有项目进行优化整合。

②满足政策要求。依据《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》（自然资办发〔2024〕149号）

要求：整治区域内空间布局总体稳定，确保耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，建设用地面积不增加，城镇开发边界基本稳定，生态保护红线目标不降低。

③解决现状问题。整治区域优先划定在乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等问题突出的地域，并有利于解决现状问题，划定的整治区域应相对集中连片，不可“点状划

定”，并有利于优化国土空间布局。

④尊重各方意愿。整治区域划定征求自然资源局、乡镇人民政府、村委、村民等多方意见，多次论证完善后确定。

⑤突出地方特色发展需求。以洪江区竹产业为依托，现代农业发展为特色，整治区域划定时与洪江区知名旅游目的地、南方康养度假胜地和省级绿色循环经济示范区定位充分衔接，凸显地方特色。

#### b) 整治区域划定的方法

①梳理乡镇国土空间规划和村庄规划确定的生态、农业、建设空间布局，分析村庄未来发展方向。

②识别乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等问题突出的地域。

采用内业判读和外业实地调查相结合方式，分析治理区域内土地整治的潜力，确定拆旧建新、整理复垦、零星开发、修复治理等区域。

按相对集中连片原则，在重点发展区域、问题突出区域，在保证符合整治区域内耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，建设用地面积不增加，城镇开发边界基本稳定，生态保护红线目标不降低，优先以镇村界线为主，沿生态保护红线、城镇开发边界线、永久基本农田保护线等控制线，河流、水库、山脊线、山谷等自然分界线，以及高速公路、铁路、国道、省道、县道等重要交通干线，并将各类土地整治区域包含在内，综合划定整治区域。

#### c) 整治区域划定的结果

根据上述原则与方法，经过多方论证，确定本项目整治区域为桂

花园乡、横岩乡镇域范围，下辖 14 个村庄，茅头园村、优胜村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、渔梁村、铁溪村、滩头村、川山村、岩门村、横岩村、鸬鹚村、菖蒲村。整治区域面积为 10422.4966hm<sup>2</sup>。

3.3 土地综合整治可行性及潜力分析

3.3.1 农用地整治

a) 农用地现状及分布情况

根据 2024 年国土变更调查数据统计，项目整治区域土地总面积 10422.4966hm<sup>2</sup>，其中农用地总面积 9100.4889hm<sup>2</sup>，占整治区域总面积的 87.32%，现状地类主要为耕地、园地、林地、等多种地类。其中耕地面积 920.2298hm<sup>2</sup>（水田 707.3512hm<sup>2</sup>、旱地 212.8786hm<sup>2</sup>），占农用地总面积的 10.11%。耕地斑块数量为 1715 个，总面积为 920.2298hm<sup>2</sup>，平均单个斑块面积为 0.5366hm<sup>2</sup>。5 亩以下耕地图斑 1038 个，面积 132.2208hm<sup>2</sup>，占整治区耕地总面积的 14.37%，图斑个数占整治区域耕地图斑个数的 66.07%。林地总面积 7285.5744hm<sup>2</sup>，占农用地总面积的 80.06%；园地总面积 607.4357hm<sup>2</sup>，占农用地总面积的 6.67%。

表 3-1 整治区域内农用地一览表

分类				数量结构	
一级地类		二级地类			
编 码	名 称	编 码	名 称	面 积（hm <sup>2</sup> ）	比 例
01	耕地	0101	水田	707.3512	7.77%
		0103	旱地	212.8786	2.34%
02	种植园用地	0201	果园	564.4821	6.20%

分类				数量结构	
一级地类		二级地类			
编码	名称	编码	名称	面积（hm²）	比例
		0202	茶园	7.5123	0.08%
		0204	其他园地	35.4413	0.39%
03	林地	0301	乔木林地	3880.1817	42.64%
		0302	竹林地	2768.5512	30.42%
		0305	灌木林地	436.9212	4.80%
		0307	其他林地	199.9203	2.20%
04	草地	0404	其他草地	15.0225	0.17%
10	交通运输用地	1006	农村道路	162.5074	1.79%
11	水域及水利设施用地	1103	水库水面	16.0736	0.18%
		1104	坑塘水面	28.2572	0.31%
		1104A	养殖坑塘	0.3951	0.00%
		1107	沟渠	45.8274	0.50%
12	其他土地	1202	设施农用地	19.1658	0.21%
合计				9100.4889	100.00%

项目整治区域内耕地总面积 920.2297hm<sup>2</sup>, 包括水田 707.3512hm<sup>2</sup>, 旱地 212.8786hm<sup>2</sup>, 其中, 永久基本农田面积 588.7772hm<sup>2</sup>, 分布在菖蒲村、川山村、堆边村、桂花园村等村庄。

表 3-2 整治区域内各村耕地面积、永久基本农田汇总表

序号	村名	整治区面积 (hm <sup>2</sup> )	耕地面积 (hm <sup>2</sup> )	永久基本农田面积 (hm <sup>2</sup> )
1	菖蒲村	1019.0896	104.6019	83.5086
2	川山村	552.8841	47.6122	10.3538
3	堆边村	529.1531	60.5594	39.4527
4	桂花园村	735.7348	97.6001	74.0541
5	横岩村	1823.1193	99.7602	68.0800
6	洪高村	491.1345	49.9402	38.6451
7	鸬鹚村	600.1177	38.6358	15.5235
8	茅头园村	911.0850	98.9390	54.4816

序号	村名	整治区面积 (hm <sup>2</sup> )	耕地面积 (hm <sup>2</sup> )	永久基本农田面积 (hm <sup>2</sup> )
9	楠木田村	553.8284	87.3506	62.4909
10	滩头村	908.1343	70.1415	43.8028
11	铁溪村	1161.7045	59.4360	39.5523
12	岩门村	271.4303	16.9807	12.2416
13	优胜村	263.0402	32.3680	17.3627
14	渔梁村	602.0406	56.3041	29.2275
总计		10422.4966	920.2297	588.7772

通过分析 2024 年度国土变更调查数据，项目区内的即可恢复属性和工程恢复属性的图斑共 1599 个，面积 273.9422hm<sup>2</sup>。通过场调研和征求村委及村民代表意见后确认可恢复图斑共 35 个，图斑面积 9.2713hm<sup>2</sup>，主要分布在横岩乡鸬鹚村、桂花园乡堆边村、洪高村、茅头园村等村。通过采取工程措施对地块进行耕地恢复，预计可恢复耕地净面积 9.2713hm<sup>2</sup>（其中恢复水田 5.3413hm<sup>2</sup>，恢复旱地 3.9306hm<sup>2</sup>）。

表 3-3 耕地恢复潜力分析表

单位：个、hm<sup>2</sup>

乡镇名	村名	工程/即可恢复属性图斑个数		调研后确认可恢复情况			
		图斑个数	图斑面积	可恢复图斑个数	恢复水田图斑面积	恢复旱地图斑面积	可恢复图斑面积
横岩乡	横岩村	194	27.0649	2	0.6196		0.6196
	鸬鹚村	81	10.6653	2	1.1699	0.0634	1.2333
	菖蒲村	126	19.6932				
桂花园乡	川山村	70	6.3112				
	堆边村	104	18.8481	5	0.4809	2.6987	3.1789
	桂花园村	142	29.7042	1		0.3248	0.3248
	洪高村	80	12.7204	5	1.2680	0.0927	1.3613
	茅头园村	226	56.4162	6	1.2746	0.0727	1.3473
	楠木田村	125	21.0759	1	0.0594		0.0594

乡镇名	村名	工程/即可恢复属性 图斑个数		调研后确认可恢复情况			
		图斑个数	图斑面积	可恢复图斑个数	恢复水田图斑面积	恢复旱地图斑面积	可恢复图斑面积
	滩头村	179	20.5136	5	0.1121	0.2488	0.3608
	铁溪村	88	12.7350	2	0.0794	0.0414	0.1207
	岩门村	40	8.1988				
	优胜村	93	23.6865	2	0.1094		0.1094
	渔梁村	51	6.3092	4	0.1674	0.3875	0.5556
合计		1599	273.9422	35	5.3413	3.9306	9.2713

### b) 农用地整治潜力分析方法

农用地整治潜力测算主要采用野外实地调查和数据库统计分析相结合的方法。野外实地调查是以村为基本单元，主要调查项目区各村待整理农用地规模、潜力来源及面积，分析永久基本农田的规模和分布，农用地质量等级，农田、水利、道路等基础设施的配套程度和完好程度。在数据库统计分析的基础上，结合野外实地调查结果，确定农用地待整治规模。

本项目采用 2024 年度国土变更调查数据为基础数据，综合分析实地调研数据，结合已实施土地整治项目范围，并充分与“林草湿管理一张图”对接，确定农用地整治潜力规模数量及分布。对未开展农用地整治的村，结合高清影像，开展基础数据调绘，根据实地踏勘、测量，复核整理范围内数据准确性和可行性。

限制及禁止新增耕地包括：位于自然保护地、地形坡度大于 25 度的区域、城镇开发边界范围、已经或者规划的退耕还林区域、水利工程和河湖管理范围及其他法律法规规定不得开垦的区域内的土地不得作为新增耕地来源。项目区建设范围原则上不能与已备案项目的

建设范围重叠，同一建设范围新增耕地只能申请核定一次。坡度大于15度的区域，不宜开垦为水田；主要以抽取地下水方式灌溉的区域，不宜开垦为水田。

c) 农用地整理的潜力分析

(1) 林耕置换开发潜力分析

林地退出潜力：按省厅关于构建汛旱并防与耕地置换协同推进机制相关政策要求。通过对项目区全域农用地现状进行分析，针对农业生产空间布局不合理的情形及项目区产业布局，在项目区开展园林地与耕地置换工程，在确保耕地总量不减少的前提下，因地制宜地开展耕地置换，引导园林地“上坡”、耕地“下坡”，优化耕地、林地等布局。通过现场调研，项目区需进行调整的林地规模为 40.6075hm<sup>2</sup>，林地置换林地的图斑共计 140 块，其中包含乔木林地 7.0833 hm<sup>2</sup>、竹林地 1.8873 hm<sup>2</sup>、灌木林地 8.1072 hm<sup>2</sup>、其他林地 13.7046 hm<sup>2</sup>、果园 9.8252 hm<sup>2</sup>，其中 35 块图斑来源于为 2024 年变更调查数据中的恢复属性图斑，面积共计 9.2669hm<sup>2</sup>，经过实地踏勘，确认其附近周边居民有耕种需求，且恢复耕种难度较小，另有 105 块图斑，来源于当地村委和村民提供，有明确开垦需求，所有图斑已通过农民意愿征集和现场实地调查，经过林业部门数据对比、确认，并通过洪江区自然资源规划局选址复核认定，并出具选址复核认定意见。主要涉及在菖蒲村、堆边村、桂花园村、横岩村、洪高村、鸬鹚村、茅头园村、楠木田村、滩头村、铁溪村、渔梁村。

表 3-4 置换林地、园地的分布面积统计表

单位：hm<sup>2</sup>

村名	置换面积
菖蒲村	2.2699
堆边村	5.6215
桂花园村	7.0291
横岩村	5.3592
洪高村	7.0009
鸬鹚村	3.9271
茅头园村	1.9491
楠木田村	4.1220
滩头村	0.3491
铁溪村	2.0474
渔梁村	0.9317

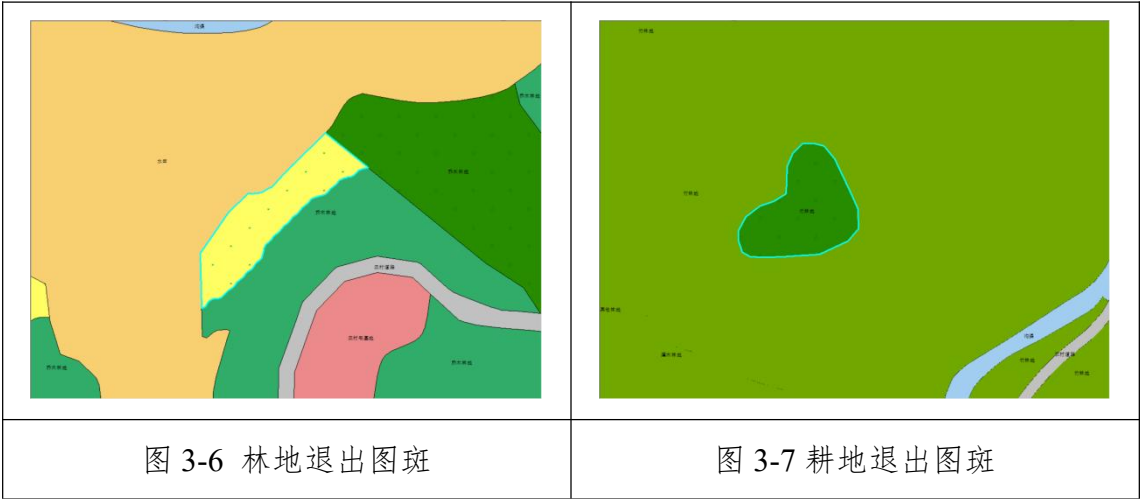
耕地置换潜力：通过分析 2024 年度国土变更调查数据、“三区三线”数据和河湖划界线等数据，把项目内分布在山上零散耕地、坡度大于 25 度耕地及三调数据库中为耕地实地踏勘核实为坎坡的地块纳入耕地退出图斑。可置换的耕地图斑面积为 40.6070hm<sup>2</sup>（其中水田 4.2485hm<sup>2</sup>、旱地 36.3585hm<sup>2</sup>），耕地置换林地的图斑共计 253 块，包括灌木林地 2.33970hm<sup>2</sup>、果园 2.54990hm<sup>2</sup>、其他林地 4.63950hm<sup>2</sup>、其他园地 0.6350hm<sup>2</sup>、乔木林地 22.19890hm<sup>2</sup>、竹林地 8.8155 hm<sup>2</sup>。其中 138 块图斑位于生态红线范围内，根据全域土地综合整治项目将生态保护红线内不宜保留的耕地、建设用地逐步退出并恢复生态功能的要求，面积共计 21.5113hm<sup>2</sup>，剩余 115 个图斑，也由于坡度大于 25 度，缺乏水源供给，交通不便，根据无人机识别和现场踏勘，确认现已无人耕种。主要涉及在菖蒲村、川山村、堆边村、桂花园村、横岩村、洪高村、鸬鹚村、茅头园村、楠木田村、滩头村、铁溪村、岩门村、优胜村、渔梁村。

表 3-5 置换耕地的分布面积统计表

单位：hm<sup>2</sup>



村名	置换面积
菖蒲村	0.2269
川山村	0.0592
堆边村	4.7620
桂花园村	5.4742
横岩村	1.8232
洪高村	2.4427
鸬鹚村	3.4508
茅头园村	2.1833
楠木田村	0.5569
滩头村	0.8903
铁溪村	7.0855
岩门村	2.5672
优胜村	3.1606
渔梁村	5.9249



（2）汛旱并防与农田基础设施提升潜力分析

2020 年至 2024 年间，洪江区农村水利局在洪江区开展了多轮高标准农田建设项目，2020 年 69.2387hm<sup>2</sup>，2021 年 6.6404hm<sup>2</sup>，2023 年 14.9401hm<sup>2</sup>，2024 年 164.6925hm<sup>2</sup>，主要集中在桂花园乡的岩门村、优胜村、楠木田村、桂花园村、洪高村。经过实地走访踏勘横岩乡的鸬鹚村、横岩村、菖蒲村确有耕有需求，但由于基础设施较差，不满足高标准农田的选址要求，无法纳入高标准农田建设。

结合整治区域内耕地分布情况及实地调研，区域内部分耕地存在“旱涝急转、汛旱并存”情况，抗灾能力弱，农田基础设施老化失修、耕地质量不高、机械化作业困难等情况，适宜进行汛旱并防与农田基础设施提升建设。

考虑当地种植业发展的现实需求，确定对区域内 122.6998hm<sup>2</sup> 耕地面积进行提质改造，改善耕地灌溉条件，新建翻修灌溉排水沟渠 28.4km，进一步完善灌溉和排水设施，改善灌溉水源条件，开展“汛旱并防”水系治理工程，系统提升区域防洪抗旱能力。通过沟道治理、土地平整、农田道路改善等工程，保持和改善农田生态环境，保障农田生态系统安全，提高耕地质量，主要涉及堆边村、岩门村、桂花园村、楠木田村、洪高村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村等 8 个村庄。

### **3.3.2 建设用地整理**

#### **a) 建设用地利用情况**

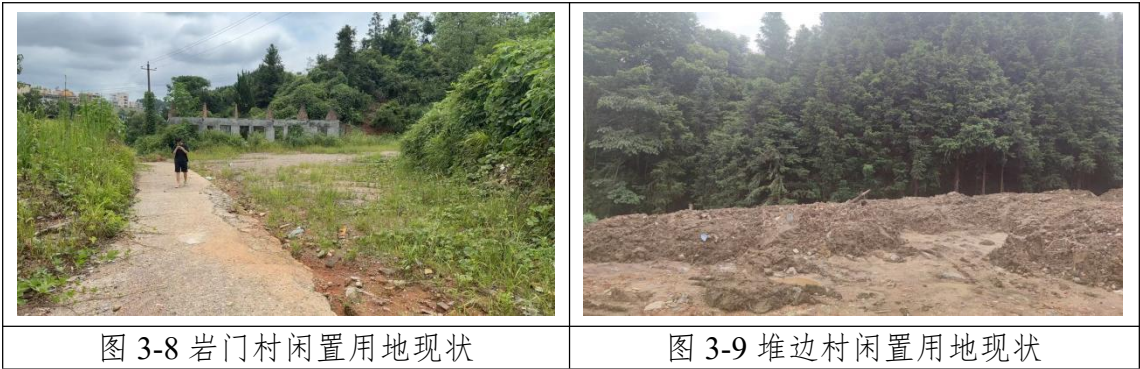
根据洪江区 2024 年度变更数据统计，整治区建设用地总面积为 474.1903hm<sup>2</sup>。主要以住宅用地为主，其他建设用地则主要以基础设施配套类为主。其中住宅用地 255.7056hm<sup>2</sup>、其他类建设用地 218.4847hm<sup>2</sup>，二者空间用地比例为 54:46。从建设用地空间结构来看，住宅用地规模较大，从住宅用地空间分布情况来看，居民点主要沿村道分布，集聚程度整体呈现“大分散”“小聚集”的形态。

#### **b) 建设用地整理可行性分析**

洪江区由于地形多山，地质灾害频发和切坡建房现象较为常见，在政府指导下，连续多年进行扶贫搬迁和避险搬迁工程，形成多处有

已经无人居住的空心房，总面积 3.3843hm<sup>2</sup>。整治范围中的采矿用地，皆为已经停产多年并已经进行拆旧的砖厂，往前追溯已无法找到相关权利人，一处位于桂花园乡铁溪村，总面积为 0.0353hm<sup>2</sup>，实地踏勘现场，现场已基本无建筑残留，剩下部分砖料堆积，尚未复垦；一处位于桂花园乡岩门村，总面积 0.7230hm<sup>2</sup>，经过实地踏勘现场只剩少量砖窑残留，尚未复垦；一处位于堆边村 0.1507hm<sup>2</sup>，已经进行复垦，有村民在地表上种植了经济作物。通过增减挂钩项目腾退建设用地，展开闲置、低效用地盘活工作，可以为重点产业项目和基础设施项目等保障用地需求，提高节约集约利用水平，促进城乡融合和乡村振兴。

建设用地盘活：洪江区为老工业区，城镇周边存在部门工业用地，部分老旧厂房因年久失修存在结构老化、消防隐患等问题，威胁周边居民安全。与此同时，低效建设用地长期荒废，未产生经济效益，也造成土地资源的浪费。对闲置建设用地进行改造盘活，引导多元化产业入驻，可有效缓解建设用地紧张、提供就业岗位、改善居民生活条件、提升城市形象。根据现场调研摸底，项目区内闲置建设用地如产业加工园、养老服务中心、研学体验基地等改造盘活潜力面积为 6.8965hm<sup>2</sup>。



3.3.3 乡村生态保护修复

#### a) 整治区域内生态环境基本情况

洪江区桂花园乡、横岩乡项目区地处典型的山地丘陵地貌，宏观地势呈现“东西高、中间低”的特征，东部与西部的山体构成了区域的生态屏障与水源涵养区，中部相对低平的河谷地带是人口聚集和农业生产的主要区域。这一地貌决定了项目区的生态底色：山林资源极为丰富，森林覆盖率总体较高(其中嵩云山片区森林覆盖率达92%)，形成了以森林生态系统为主体，与沅江及其支流水系、山间农田镶嵌交织的复合生态网络。当前生态空间的核心矛盾在于：受人类生产生活活动（如切坡建房）的影响，局部地区出现了生态功能退化、景观破碎化等问题。

#### b) 地质灾害整治可行性分析

由于洪江区地处山区，存在多处“切坡建房”，隐患点数量多、分布广，风险等级高，直接威胁生命安全。洪江区降雨集中，易发生洪涝，在持续降雨或极端暴雨天气下，极易发生滑坡、崩塌等地质灾害，直接冲毁、掩埋坡脚下的房屋，对居民生命财产安全构成威胁。

通过对项目区地质灾害点进行整治，对相关隐患进行评估，采取地质灾害治理工程，进行挡土墙、排水沟渠等工程措施稳固滑坡、崩塌体，采用拦砂坝、导流槽治理泥石流沟谷，辅以坡面防护网、植被复绿等生态修复手段，可提高区域内防灾减灾能力，改善人居环境，提升群众幸福感，为区域经济社会的可持续发展筑牢“生态安全屏障”。各项治理修复技术都较为成熟，在邻近或相似区域已投入使用，治理效果可遇见，经济成本较合理，可行性高。

### 3.3.4 乡村风貌提升

整体风貌特色定位为田园乡村风貌区。协调村落与周边环境的整体景观风貌；以建设美丽乡村为导向，通过合理布局村落空间结构，整治与改善村落环境，实现环境优美、干净整洁、土地集约的宜居村落；充分塑造彰显传统文化和地域特色的景观风貌。

#### ①现状基础

人居环境基础：累计修复山塘 220 口，硬化、新建村组道路约 2.5 万平方米，安装太阳能路灯 203 盏。卫生厕所普及率达 90%以上。“五治”（治房、治垃圾、治厕、治水、治风）行动深入推进，形成了常态化的整治和管护体系。

规划引导基础：全区 14 个村已完成村庄规划编制。强调“不搞大拆大建”，利用竹篱笆、旧瓦片等乡土材料进行“微改造”。

产业融合基础：风貌提升与“农文旅”深度融合，用“美丽环境”催生“美丽经济”。发展农家乐、民宿 20 余家，打造了星空庄园等省级乡村旅游点。

#### ②实施路径与重点

全域土地综合整治：以“一村一品”为导向，以桂花园乡茅头园村、横岩乡横岩村作为示范点，重点打造“示范村”，再从“示范引领”向“全域提升”纵深发展。同时通过盘活闲置建设用地，推动农业现代化、促进产业融合、提升农业产业链的效率和附加值。

风貌管控与特色塑造：在村庄规划中明确划定风貌分区（如传统村落保护区、新建风貌协调区等），并规定建筑高度、体量、色彩和

屋顶形式等控制要素。提供乡土材料（竹、木、青瓦）运用、院落布局、细部装饰等可选方案，供村民建房时参考，避免“千村一面”。梳理各村的历史典故、非遗技艺（如竹艺）、特色产业（如雪峰乌骨鸡、杨梅）、工业遗存（如安江纺织厂）等资源，将文化资源转化为具体的风貌元素和体验场景。

公共服务与社区治理：优先布局和完善“一老一小”服务设施（如养老驿站、儿童之家）、公共活动空间（如文化广场、村民礼堂）、旅游服务设施（如生态停车场、旅游厕所）。

### ③支撑体系与保障

政策与资金：依托全域土地综合整治平台与洪江区《全域旅游发展总体规划》，争取省级乡村振兴专项资金，同时引入社会资本参与项目运营。

技术与人才：对接高校与设计机构，传承传统工艺（如竹艺、木工），招引“新乡贤”、专业运营团队、青年创客。

## 3.4 自然资源资产组合供应可行性分析

### 3.4.1 符合组合供应条件的自然资源分析

洪江区竹资源丰富，坐拥万顷竹海，其中楠竹资源主要集中在横岩乡，占全区立竹株数的 62%，经调研走访，横岩乡菖蒲村有 66.6667hm<sup>2</sup> 竹林地具备提质改造和林下经济发展潜力，符合生态保护与适度利用导向，且林地所有权属集体，经营权可通过出租方式流转，权属清晰，具备规模化经营条件。

横岩乡鸬鹚村马颈坳，现存闲置国有建设用地 1.3893hm<sup>2</sup> 符合规

划用途转型条件，具备“五通”基础配套，适宜开发为滨水研学基地，且所有权清晰，使用权可依法通过出租方式流转。

鸬鹚村与菖蒲村相邻，且由 S334 省道串连，交通方便。

表 3-6 组合供应的自然资源情况表

资源类型	数量	质量及现状	权属情况
国有建设用地使用权及房屋所有权	1.3893 hm <sup>2</sup>	位于鸬鹚村，现状为采矿用地，符合规划用途转型条件，具备“五通”基础配套，适宜开发为滨水研学基地。	国有土地，所有权清晰，使用权可依法通过出租方式流转。
林地经营权	66.6667 hm <sup>2</sup>	位于菖蒲村，现状为竹林，具备提质改造和林下经济发展潜力，符合生态保护与适度利用导向。	林地所有权属集体，经营权可通过出租方式流转，权属清晰，具备规模化经营条件。
总计	68.0560 hm <sup>2</sup>	建设用地与农用地空间上由省道 S334 串连，通过项目功能联动亦可实现产业融合。	权属清晰，符合自然资源统一确权登记要求，具备组合供应的权属基础。

3.4.2 价值评估

该自然资源资产组合具备显著的生态与经济效益潜力。生态价值上，大面积的林地资源不仅本身具有水土保持、碳汇和生物多样性维护等重要功能，通过提质改造还可进一步提升其生态服务能力；转型后的滨水研学基地则有助于推广生态教育，促进低碳发展。经济价值上，建设用地用于发展研学产业能有效带动区域旅游与服务经济，而林地的规模化经营与“一鸡一竹”特色产业开发，将直接提升农林产品附加值，实现农业增效。本次项目自然资源资产组合供应价格需参考洪江区农用地和集体建设用地基地地价进行评估，并出具评估报告。

评估基准日定位 2026 年 1 月 1 日，出租年限为 25 年。

### **3.4.3 组合原则**

打破传统土地整治和自然资源管理的条块分割，以“全域规划、整体设计、多元融合、系统治理”为原则，将全域土地综合整治作为平台和抓手，将区域内零散、闲置、低效的自然资源资产进行系统性整合、优化和提升，通过“组合供应”的方式，将建设用地与林地经营权捆绑，实现“实体资源+产业功能”一体化供给，推动“资源包”整体溢价，实现生态、经济、社会综合效益最大化。严格遵循国土空间规划，禁止违规开发，确保农用地不“非农化”、林地不“非林化”。以公开竞争方式实现资源优化配置，吸引专业化经营主体。

### **3.4.4 组合模式**

将鸬鹚村建设用地（鸬鹚村马颈坳户外研学基地）与菖蒲村林地（万亩竹林提质改造）打包供应，形成“研学体验+生态农业”的“建设+生态”产业联动型组合。将项目内林地、建设用地等各类资源的使用权、经营权进行系统性捆绑，授予市场主体一个清晰、完整的国有建设用地使用权及房屋所有权（出租）+林地经营权（出租）的复合权利包，明确其经营边界。通过政策赋能保障其规划落地，并通过金融赋能支持其以组合经营权、特许经营权及未来收益权作为抵押进行融资，或引入产业基金进行股权投资，最终激活资产价值，实现生态效益与经济效益的统一。

### **3.4.5 供应方式**

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目自然资源资产



组合供应采取公开挂牌出租的方式进行供应，出租方案经洪江区管理委员会组织相关行政部门参会审议通过，报具有审批权限的部门批准后，授权洪江区自然资源局适时组织公开出租出让，出租年限为 25 年。

### **3.4.6 收益分析**

本项目构建了兼顾短期收益与长期效益、覆盖各方主体的多层次收益分配体系。直接收益方面，通过公开挂牌确定的国有建设用地与林地经营权 25 年租金，将形成稳定的现金流，该收益将依据政策在区政府、村集体与农户之间进行合理分配，其中政府所得部分优先用于区域乡村振兴与基础设施提升，村集体所得用于公共服务与发展集体经济，农户则可直接获得租金收入与可能的青苗补偿。间接收益更为多元：项目实施将直接创造就业岗位，吸引本地劳动力参与研学服务、竹林管护与林下养殖；村集体可通过以资源或资金入股、提供配套服务等方式参与项目经营，获得持续分红；地方政府则通过产业融合带动消费、激活区域经济，获得长期的税收增长与生态价值转化收益。为确保收益分配的公平性与可持续性，将在租赁合同中明确租金支付周期、动态调整机制（如定期评估与市场挂钩），并鼓励采用“保底租金+经营分红”的弹性收益模式，使各方共享资产增值红利，最终实现“资源活化-产业发展-收益反哺”的良性循环。

## **3.5 产业引入可行性分析**

### **a) 符合社会经济发展与上位产业规划**

洪江区的发展定位是“知名旅游目的地、南方康养度假胜地和省

级绿色循环经济示范区”。所规划的竹林产业、雪峰乌骨鸡林下养殖、竹加工、研学康养等产业，高度契合“生态优先、绿色发展”的总体战略，是对“生态产品价值实现”路径的具体实践。该产业体系旨在将生态优势转化为经济优势，与区域社会经济向高质量、可持续转型的方向一致。

#### b) 政府扶持与政策支持

产业引入直接响应了“乡村振兴”和“学习运用‘千万工程’经验”的国家号召，处于政策支持的黄金窗口期。“雪峰乌骨鸡”作为国家地理标志产品，其产业化发展可获得品牌建设、种源保护、标准化养殖等专项政策支持。竹产业转型符合“以竹代塑”等国家倡议方向。全域土地综合整治本身就是一项强有力的综合性政策工具，为破解产业用地瓶颈提供了直接的解决方案。

#### c) 现有产业与资源基础

嵩云山片区万亩竹林、横岩乡丰富的林地空间是客观存在的规模化资源基底。“雪峰乌骨鸡”已有一定的养殖传统和市场认知，竹材加工有小规模企业，洪江古商城和嵩云山景区提供了初步的客流基础和市场曝光度。桂花园乡迎合山地气候，发展杨梅、柑橘等小水果种植，部分已纳入“洪乡洪品”区域品牌体系。这些均为产业链延伸和文旅融合提供了现实起点。外部大交通便利，但内部产业基地的生产道路、旅游公路需要提质升级。

#### d) 空间规划与用地保障

产业布局需严格遵循国土空间规划，项目选址位于允许的农业、

林业及村庄建设边界内，不触碰生态保护红线。通过全域土地综合整治，可盘活农村闲置宅基地、工矿废弃地等，产生的建设用地增减挂钩指标，能优先用于保障楠竹加工园、研学体验基地、冷链物流等一二三产融合项目的合理用地需求。这是政策明确支持的路径，从制度上保障了可行性。

#### e) 市场需求和群众意愿支持

消费者对高品质、可溯源、具有地理标志的生态农产品需求旺盛。城市居民对短途乡村度假、自然研学、生态康养的需求日益增长。产业项目能直接提供就业岗位（养殖、加工、旅游服务）和资产性收益（土地流转、入股分红），可以给当地群众带来增收。

综上所述，结合整治区域资源禀赋及已有产业基础，以规划为引领，以全域土地综合整治为契机，充分运用市场机制，盘活存量土地和低效用地，通过建设用地整理增减挂钩等，将腾退的建设用地指标在满足村民建房、基础设施、公共服务设施的前提下，优先用于农村一二三产业融合用地，满足产业建设用地指标需求，结合区域便利的交通条件与优越的区位条件，发展油茶、果蔬、楠竹等农产品加工、冷链物流、农旅休闲、中医药展示等产业，利用“农产品+网络直播+电商平台”渠道带动项目二三产的发展，带动辐射周边区域，产业引入可行度高。

### 3.6 永久基本农田调整可行性分析

洪江区耕地保有量 793.73hm<sup>2</sup>，永久基本农田保护红线面积为 594.6978hm<sup>2</sup>。

洪江区严格遵循国家耕地保护“红线”要求，以“三区三线”划定成果为基础，通过全域土地整治提升现有耕地质量而非调整其空间范围，符合“非农化”“非粮化”管控导向。

依托农业基础设施提升、土壤改良和水利配套等工程，可在不改变农田边界的前提下优化耕作条件，实现耕地提质。

维持永久基本农田权属和空间稳定，可减少农民因土地权属调整产生的抵触心理，同时通过经营权流转、代管托管等模式激活农田利用效率，兼顾耕地保护与农业规模化发展的双重目标。这一路径以“存量优化”替代“增量调整”，为同类地区平衡耕地保护与乡村振兴提供了可复制的实践范式。

**本实施方案不涉及永久基本农田布局调整。**

### **3.7 生态保护红线调整可行性分析**

整治区内有 4096.6932hm<sup>2</sup> 生态保护红线，类型为雪峰山生物多样性维护-水源涵养生态保护红线，位于洪江区中西部，分布在湖南洪江嵩云山国家级森林公园。

洪江区在全域土地综合整治中严守生态保护红线刚性约束，科学统筹生态安全与资源利用，具备不调整生态保护红线的可行性。整治区 4096.6932hm<sup>2</sup> 生态保护红线属雪峰山生物多样性维护-水源涵养核心功能区，其生态本底优良、功能定位明确，生态保护红线内现状以自然山体、森林植被、水源地为主，生态系统完整度高，无需通过边界调整即可满足生态功能维护需求。通过“保护优先、功能提升”的整治路径，可在不突破红线边界的前提下实现生态价值转化。

依托湖南洪江嵩云山国家级森林公园生态资源禀赋，探索“红线内保育、红线外联动”模式，在严格管控开发强度的基础上，适度发展生态体验、自然教育等绿色业态，通过红线外围配套设施建设与服务功能延伸，激活生态产品价值。这种“红线锁定、功能协同”的路径，既落实了国家生态保护红线“面积不减少、功能不降低、性质不改变”的刚性约束，又通过外围空间重构与红线内生态修复的联动、负面清单管理规避生态风险，推动生态价值转化与区域可持续发展深度融合，实现生态保护与乡村振兴的协同增效。

本实施方案不涉及生态保护红线的调整。

### 3.8 城镇开发边界调整可行性分析

洪江区城镇开发边界面积为 368.9764hm<sup>2</sup>，集中分布在沅江和巫水两岸。

洪江区在全域土地综合整治中坚持“严守边界、内涵发展”的治理逻辑，具备不调整城镇开发边界的可行性。现状城镇开发边界 368.9764hm<sup>2</sup> 集中分布于沅江和巫水两岸，已形成相对完整的城镇功能组团，通过“存量优化、功能迭代”的整治路径，可在不突破边界的前提下实现空间提质增效。一方面，针对区域内部低效用地、闲置建筑等存量资源，实施有机更新与复合利用，通过拆旧建新、功能置换、立体开发等方式释放空间潜力，同步完善市政设施与公共服务配套，提升城镇综合承载力；另一方面，依托镇域“多规合一”成果，统筹生态、农业与城镇空间功能联动，在开发边界外引导乡村振兴项目与生态产业向村庄建设边界集聚，形成“镇区集约高效、乡村特色发展”的

梯度格局。此举既规避了边界调整可能引发的规划冲突与审批风险，又通过存量空间活化破解了土地资源紧约束难题，实现城镇空间从“规模扩张”向“品质提升”的转型，符合国土空间规划“严控增量、盘活存量”的刚性要求。

本实施方案不涉及城镇开发边界调整。

3.9 土地权属调整可行性分析

3.9.1 土地权属现状

根据 2024 年国土变更调查成果，项目区域内国有土地所有权共 1350.7059hm<sup>2</sup>，占整治范围内权属的 12.96%，集体土地所有权共 9071.7906hm<sup>2</sup>，占整治范围内权属的 87.04%。

国有土地所有权集和集体土地所有权分布较为均匀。

表 3-7 土地权属表

序号	权属单位名称	坐落单位名称	面积（hm <sup>2</sup> ）
1	国有	菖蒲村	55.2266
2	国有	川山村	209.5465
3	国有	堆边村	84.7896
4	国有	桂花园村	5.7259
5	国有	横岩村	234.0478
6	国有	洪高村	18.6727
7	国有	鸬鹚村	130.0486
8	国有	茅头园村	118.0951
9	国有	楠木田村	68.848
10	国有	滩头村	147.864
11	国有	铁溪村	88.7199
12	国有	岩门村	139.7499

序号	权属单位名称	坐落单位名称	面积 (hm <sup>2</sup> )
13	国有	优胜村	15.9129
14	国有	渔梁村	33.4584
15	菖蒲村	菖蒲村	928.9891
16	菖蒲村	鸬鹚村	0.3678
17	川山村	川山村	343.3375
18	川山村	滩头村	6.3276
19	川山村	岩门村	1.2324
20	堆边村	堆边村	439.9804
21	桂花园村	桂花园村	722.1851
22	合建村	桂花园村	3.9361
23	横岩村	横岩村	1567.1807
24	横岩村	铁溪村	13.3453
25	洪高村	洪高村	470.7625
26	洪高村	渔梁村	4.0716
27	会同县	横岩村	0.9473
28	会同县	洪高村	1.3955
29	会同县	鸬鹚村	13.7618
30	会同县、洪江市横岩乡争议	菖蒲村	0.5106
31	老团村	菖蒲村	1.3651
32	鸬鹚村	菖蒲村	3.1047
33	鸬鹚村	鸬鹚村	451.1332
34	茅头园村	茅头园村	744.4134
35	楠木田村	茅头园村	12.0378
36	楠木田村	楠木田村	484.9804
37	三江村	菖蒲村	24.7653
38	三江村	横岩村	3.559
39	沙湾社区	茅头园村	36.5387
40	双龙村	横岩村	6.927

序号	权属单位名称	坐落单位名称	面积 (hm <sup>2</sup> )
41	滩头村	滩头村	746.9506
42	塘枧村	堆边村	3.1171
43	塘枧村	桂花园村	3.8878
44	铁溪村	横岩村	1.2376
45	铁溪村	铁溪村	1059.6393
46	铁溪村	渔梁村	0.5488
47	王家村	横岩村	9.22
48	翁杓村	堆边村	1.266
49	翁杓村	洪高村	0.3037
50	溪坎村	菖蒲村	5.1282
51	岩门村	岩门村	127.0671
52	岩门村	优胜村	39.5981
53	优胜村	滩头村	0.9465
54	优胜村	岩门村	3.3809
55	优胜村	优胜村	207.5292
56	渔梁村	渔梁村	563.9618
57	忠心村	滩头村	6.0456
58	株山村	鸬鹚村	4.8064
合计			10422.4965

### 3.9.2 土地权属调整情况

洪江区自然资源局组织整治区各方代表座谈，充分征求洪江区政府、桂花园乡政府、横岩乡政府、村委会及整治区群众意见，一致认为项目实施过程中尽量不打破村界、组界、地界，规划的新修/整修沟渠、新修/拓宽道路等压占情形，工程布局依据现状权属进行规划设计实施，保障人民群众权益。



本实施方案不涉及土地权属调整。

### 3.10 风险评估论证

#### 3.10.1 负面清单自查情况

a) 违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，强制或变相强制农民退出宅基地，强迫农民“上楼”的。

本方案不存在违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，强制或变相强制农民退出宅基地，强迫农民“上楼”的情形。

b) 借全域土地综合整治变相占用调整永久基本农田，或在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田，或调整的永久基本农田质量和布局不符合有关要求，或调整的永久基本农田规模超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的 5%的。

本项目不涉及永久基本农田调整的情况。

c) 以全域土地综合整治名义随意调整生态保护红线、城镇开发边界的。

本项目整治范围内所有子项目不对生态环境进行破坏。本项目不涉及城镇开发边界线调整。

d) 破坏生态环境挖山填湖，违法占用林地、湿地、草地，砍伐、非法移植古树名木，以整治名义擅自毁林开垦、占用耕地搞人文景观的。

本项目未涉及破坏生态环境挖山填湖，违法占用林地、湿地、草地，砍伐、非法移植古树名木，以整治名义擅自毁林开垦、占用耕地搞人文景观等情况。

e) 破坏乡村风貌和历史文化文脉，在需要重点保护的传统村落搞不符合规定拆建活动的。

本项目涉及的建设用地增减挂钩（拆旧复垦）工作，在潜力筛选与现场踏勘工作中，已将历史文化名村、传统村落、各级文物保护单位保护范围和建设控制地带、历史建筑（如各村祖堂）等进行剔除，所选计划实施地块主要为闲置破败的旧农房屋舍、低效产业用地等非历史建筑或不具有历史价值的建筑，现状分布较为零散、破旧，对乡村风貌具有负面影响。整治后，可提升乡村风貌的整洁程度。

f) 违背群众意愿大规模流转或单纯追求节余建设用地和补充耕地等指标交易的。

本项目不存在违背群众意愿大规模流转或单纯追求节余建设用地和补充耕地等指标交易的情况。除节余建设用地和补充耕地指标交易外，洪江区实施项目重点为低效建设用地盘活、乡村风貌提升以及产业导入等方向，而且项目所形成的节余建设用地和补充耕地等指标，将优先用于县域内的建设项目占补平衡与用地需求。

g) 借全域土地综合整治变相搞房地产开发，或城镇居民到农村购买宅基地、下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆的。

本方案未安排任何房地产项目，不存在借全域土地综合整治变相主要搞房地产开发，或城镇居民到农村购买宅基地、下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆的情况。

h) 整治后整治区域内建设用地总面积增加的。

经核实，整治后建设用地面积不增加。

i) 未经科学论证和评估，不符合相关规划，擅自进行大规模未利用地开发的。

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目已衔接《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021-2035 年）》等，符合相关规划，不存在擅自进行大规模未利用地开发的情况。

j) 未执行耕地年度内“占补平衡”和永久基本农田“先补划后调整”要求的。

本项目不存在未执行耕地年度内“占补平衡”和永久基本农田“先补划后调整”要求的情况。

k) 违法违规用地问题严重且未及时处理到位的。

经核实，本项目不存在违法用地情况严重且未及时处理到位的情况。具体为：本方案不存在违法用地国家级挂牌案件或明确与耕地保护责任目标考核挂钩的违法用地省级挂牌案件未在规定时间内结案的、不存在部或省厅直查违法用地案件且没有整改处理到位的，也不存在发生涉及群众反映强烈或社会影响严重恶劣的违法用地行为且未及时调查处理到位的。

l) 资金保障不足，存在隐性债务风险的。

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治的资金保障充足，不存在资金保障不足，存在隐性债务风险的情况。项目资金主要来源于财政拨款、社会资本和金融机构支持，各级政府和相关部门已制定明确的资金使用和监管机制，确保资金高效、透明使用。同时，项目严格遵循财政纪律，不存在隐性债务风险。所有资金使用均经严格审核，

确保项目合规推进，风险可控。

m) 经综合判断不符合开展全域土地综合整治的其他情形。

经核实，本方案不存在经综合判断不适合开展项目的其他情形。

### **3.10.2 其他风险评估与应对**

#### **a) 用地风险**

风险：在开展全域土地综合整治过程中，由于项目实施时序先后不一，可能面临建设用地破碎，零星建设用地难以盘活利用等问题，导致部分建设项目短期无法落地或实现全面建设的困难。

应对：优化项目需求，促进用地集约化。在整治规划中，优先考虑挖掘整治区域农房建设、产业用地、公共设施和基础设施需求，并根据项目重要性，对建设需求进行重要性排序，以优化建设需求量，统筹安排用地供给时序与供应量。同时，注意提升节约集约用地水平，优化用地结构，对于当前未能落地且建设必要程度较高的重点项目，争取用地规模在国土空间规划中安排。

#### **b) 行政风险**

风险：全域土地综合整治项目涉及生态修复、乡村风貌提升、基础设施建设等多种项目，涉及面广，容易在项目实施上产生违法占地建设、职责划分不清、资金使用不当及效率较低等违背政策规定的情况。

应对：整合部门资源，有序推进整治。建议强化全域土地综合整治工作小组，集中各部门技术力量，做到项目责任到人，全面提高整治项目推进效率，通力做好全域土地综合整治项目。并在全域土地整

治建设项目的实施过程中，大力培训提高操作人员对全域土地综合整治政策解读和应用，确保每一级人员都依规开展。同时，上级工作组或主管单位，应加强政策创新与业务指导，为工作实际开展提供有力保障；并建成良好的信息传达互动机制，及时提供专业技术指导。

#### c) 资金风险

风险：目前全域土地综合整治的资金主要来源为财政资金、政府专项债和社会投资，包括财政专项资金、政府专项债、银行贷款、企业投资和村集体资金、捐赠资金等。由于经济环境下行等原因，规划的部分整治项目可能会出现后期资金问题导致落地实施困难。同时，涉农资金具有不同的设立依据、来源以及使用渠道，资金的交叉使用容易引起重复投资建设的问题。

应对：统一资金平台，做好使用计划。全域土地综合整治的实施，须打破各部门之间的壁垒，谋划统一的全域土地综合整治资金平台，系统性、综合性整合和管理好各类资金，有效推进资金统筹使用，发挥资金综合效益。同时，分年度做好全域土地整治项目资金的实施计划安排，在项目策划阶段，做实做细投资估算和资金来源分析，落实好资金保障制度，化解经济风险。

#### d) 社会风险

风险：在进行全域土地综合整治的各个项目过程中，通常采用政府的“自上而下”主导方式。然而，由于部分村民对政府的认可度较低，对项目的理解和认识并不深刻。考虑到这些项目涉及人民群众的利益，群众的实施意愿可能会对项目的顺利实施带来影响，这也对乡

村基层领导团队带来了考验，尤其是具体项目涉及权属争议容易引发争议和纠纷，甚至导致一些社会问题的产生。

应对：加强宣传工作，优化宣传模式。必要时以自然村为单位开展入户调研与宣传工作，宣传人员上尽量配置熟悉和整治区域的工作者，宣传资料上尽量做到简明扼要，可采取漫画、海报、图纸等形象易懂的表达方式，开展工作中需要高度关注村民意愿，积极与村民沟通，切实保障村民利益，确保前期工作有序开展，协调好产权问题，减少不必要的争议和风险。如具体项目涉及权属争议的，可先行协调解决相关争议问题；难以解决的，将调整具体整治项目范围，以确保整治工作在权属明晰的前提下开展，保障各方利益。

#### e) 生态安全风险

风险：在全域土地综合整治的过程中，尽管各种基础设施建设对环境的效应总体上是正向的，有助于提升区域的产业发展、生活质量和生态保护。然而在项目建设中，由于监管等问题，也会带来一些负面影响。例如，项目的建设过程中将不可避免地产生一定的环境污染物，如废水、废气、废油、扬尘、弃渣和噪声等。这些污染物会暂时性影响周围的生态环境，严重的可引发土壤、水体和大气的污染，破坏当地生态系统，甚至对当地人民的身体健康产生影响。

应对：制定防治计划，强化生态保护。在项目策划和建设之前，进行全面的环境影响评估，识别潜在的环境影响和污染源，制定详细的污染防治计划，包括扬尘、废水、废气等污染物的控制措施和应急预案，以减少对环境的负面影响。同时，对于可能产生噪声的设施，

采取隔离措施，如建筑隔音墙、净音设备等，并合理安排施工时间，以减少噪声对周边生态环境和居民的干扰。

## 4 项目定位与目标任务

### 4.1 项目定位

根据与已编制的国土空间规划和其他相关专项规划衔接，洪江区的总体定位为知名旅游目的地、南方康养度假胜地和省级绿色循环经济示范区。洪江区下辖横岩乡发展定位为生态服务型旅游目的地、绿色循环发展示范区；下辖桂花园乡发展定位为怀化市现代农业示范乡、洪（洪江区）、黔（洪江市）、会（会同县）近郊乡村游的重要目的地。主体功能区是国家级重点生态功能区叠加类型为历史文化资源富集区。本次实施方案总体目标是通过实施农用地综合整治、建设用地整治、乡村生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护、产业引入等项目，优化国土空间格局，围绕“山水变现、文化赋魂、产业强基”三大战略，立足“生态赋能、文旅融合、绿色循环”三大核心，提升耕地质量和布局，协同推进汛旱并防和林耕置换，盘活闲置建设用地资源，凸显文旅康养特色，推动绿色循环发展，促进城乡融合与乡村振兴，深化区域协同联动，构建“国家级生态文旅康养融合示范区+湘西南绿色循环经济实践区”，打造集生态观光、文化体验、康养度假、现代农业与近郊游憩于一体的湘西南可持续发展样板区。

### 4.2 整治目标

#### 4.2.1 整体目标

围绕“国家级生态文旅康养融合示范区+湘西南绿色循环经济实践区”的总体定位，通过系统实施全域土地综合整治，基本实现国土空间治理体系和治理能力现代化，构建以“生态安全为基底、文旅康养为特色、绿色循环为动力”的国土空间新格局，形成“生态屏障稳



固、空间集约高效、产业特色鲜明、风貌魅力彰显”的可持续发展态势。显著增强区域生态服务功能与防灾减灾能力，优化耕地布局保障粮食安全；腾挪空间保障文旅、康养、绿色产业发展，推动生态价值转化，强化其作为省级绿色循环经济示范区的核心功能；充分利用洪江古商城、嵩云山国家森林公园、三江汇流等众多资源，深度挖掘并活化洪商文化、生态文化资源，显著提升洪江区作为知名旅游目的地与康养度假胜地的综合承载力，打造雪峰山片区文旅龙头。将洪江区建设成为湘西南生态文明建设创新区、雪峰山文旅康养融合发展标杆区、省级绿色循环经济与乡村振兴示范窗口。

#### **4.2.2 具体目标**

##### **a) 严守资源安全底线，实现“良田生态化”**

严格落实耕地保护制度，通过农用地综合整治与宜耕后备资源开发，实现耕地数量有增加、质量有提升、布局更优化。重点对沅水、巫水沿岸及丘陵地区耕地进行平整，推进耕地质量提升，促进适度规模经营。同步构建与国家级重点生态功能区相适应的“生态化防灾体系”，在林耕置换中注重生态平衡，在耕地整治中协同推进汛旱并防，统筹建设生态型灌溉、排涝及水土保持设施，显著提升耕地生态功能与防灾减灾能力，实现“良田”与“生态”的协同共生。

##### **b) 优化国土空间格局，保障“产业特色化”**

以集约节约为导向，重点盘活国有闲置建设用地、工业用地、农村宅基地等低效用地。在充分保障农民权益和城乡发展空间的前提下，通过拆旧复垦、布局调整等方式腾挪建设用地空间。腾挪出的规划指

标优先用于保障生态研学、绿色加工、乡村新业态等特色产业发展及其配套设施建设，重点支撑横岩乡生态养老基地、桂花园乡近郊游憩项目以及楠竹产业、林下中药材、雪峰乌骨鸡等绿色循环经济产业等关键载体的落地，推动产业集聚与产城融合。

### **c) 统筹自然资源资产，达成“供应组合化”**

立足区域自然资源禀赋特征，全面梳理土地、矿产、森林、水等各类自然资源资产的存量与潜力，构建多元化自然资源资产组合供应体系。针对不同产业需求和发展定位，精准匹配并组合供应自然资源资产，将适宜闲置建设用地与周边可利用土地资源进行整合，为绿色加工产业提供稳定资源保障；把森林资源与旅游资源相结合，为森林康养、山地运动等文旅项目提供优质资产支撑。通过科学规划和合理配置，实现自然资源资产的高效利用和价值最大化，提升区域资源供应的灵活性与适配性，助力经济可持续发展。

### **d) 修复区域生态系统，筑牢“屏障韧性化”**

立足“山水林田湖草”系统治理，重点推进沅水、巫水等主要河流流域的综合整治与生态修复，强化流域防洪排涝与抗旱保供能力。通过建设生态护岸、修复自然岸线、加固堤防、建设滞洪区等工程，显著提升应对洪涝和干旱等自然灾害的防御水平。加强水土流失治理，实施地质灾害隐患点排查与工程治理，减少滑坡、泥石流等次生灾害风险。全面筑牢生态安全屏障，提升区域生态系统韧性与综合防灾减灾能力。

### **e) 彰显地域文化特色，塑造“风貌地域化”**

深度依托嵩云山国家森林公园生态本底与洪江古商道文化底蕴，重点打造嵩云山森林康养、密岩尖森林山地运动探险基地为核心的康养+文旅运动产品体系，建设林间穿越等探险设施，同步发展滨水精品度假体验，依托沅水、巫水流域建设高端亲水度假民宿群和体验中心，形成“文化康养+山地探险+滨水体验”三核联动的产品体系，通过特色运动项目开发与风貌管控塑造“嵩云康养+极限探险+滨水休闲”多元 IP 融合发展的国家康养度假目的地。

## 4.3 项目任务

### 4.3.1 构建“汛旱共治+耕地改造”协同机制，打造安全韧性国土空间实践

统筹山水林田湖草沙系统治理，完善流域防洪排涝与抗旱保灌工程体系，建立耕地数量增加与质量提升的协同路径；通过科学规划国土空间开发格局，构建“旱能灌、涝能排、灾可控”的农业生产安全屏障；创新建立耕地指标动态调剂机制，将防洪工程占用的耕地通过全域土地整治实现等质等量置换，探索形成“以水定地、以地调水”的良性循环模式，最终达成耕地数量稳增长、质量有保障、生态可持续的多维治理目标。对面积 122.6998hm<sup>2</sup>（1840.497 亩）耕地开展汛旱并防与农田基础设施提升，新建翻修灌溉排水沟渠 28.4km。

提升防灾减灾韧性：通过土地整治优化水系网络和农田排灌系统，增强区域防洪抗旱能力，降低极端气候对农业生产的影响，保障粮食安全底线。对 157 处约 140.8947hm<sup>2</sup> 范围进行地质灾害治理。

强化耕地资源保障：统筹开展耕地开发、复垦和恢复，破解耕地

占补平衡难题，确保耕地数量稳中有增、质量持续提升，严守耕地红线。对 40.6075hm<sup>2</sup> 林地和园地进行开垦，全部用于林耕置换，对生态红线内 253 块共计 40.6070hm<sup>2</sup> 恢复难度大且交通不便、缺少水源、分布零散的耕地进行退出和恢复。

推动人居环境优化：结合地质灾害治理，保障人民生命财产安全，守护经济发展成果，促进可持续发展，保护生态环境，实现人地和谐，对桂花园乡、横岩乡共计 14 个村 132.167hm<sup>2</sup> 进行人居环境整治。

促进城乡融合发展：通过土地置换整合零散耕地，优化农业产业布局，推动高产农田建设与现代农业产业配套衔接，助力乡村振兴。

#### **4.3.2 着力做好“生态产品”文章，进一步推动生态产品价值实现**

围绕区域内竹林资源、林下经济、生态研学等生态产品，从技术、规模、品牌发力，外引内育龙头企业，逐步延伸产业链形成产业集群，将特色资源转化为生态产品优势。

一是育产品，围绕雪峰乌骨鸡、楠竹等主导产业，建设一批标准化、有机化的种植和养殖基地，从源头保证产品的生态、绿色品质。

二是增价值，通过加工和融合，让初级产品增值，拓宽价值实现的渠道。延伸加工产业链，对农产品进行深加工。促进“生态+文化+旅游”深度融合，实现“以文带旅、以旅兴商、以商促农”的良性循环。

三是畅渠道，创新体制机制，打通市场转化通道，强力打造“洪江雪峰乌骨鸡”、“洪江楠竹”等地理标志品牌和区域公共品牌。通

过统一标准、统一宣传、统一营销，形成品牌合力。与电商平台、大型商超、高端生鲜等平台进行线上线下合作，将推动“生态产品”形成新质生产力。

四是抓规划，以村（社区）为单元，立足当地资源优势，明确优势特色产业，强化完善政策支持，研究编制“生态产品”发展规划。

### **4.3.3 坚持文旅产业融合发展，完善构建具有洪江特色的现代化文旅产业体系**

依托历史文化、自然风光的资源优势，以推进文旅融合为主线，加快推动文旅资源优势向产业优势和竞争优势转化，促进全区旅游产业规模和效益总体提升。

一是推进旅游资源提质扩容，依托洪江区的优质的竹林生态资源，打造一个集生态食谱、静修体验、慢生活于一体的综合性、高品质竹林养老目的地。全力争取森态食堂、竹林逸境生活体验中心等更多文旅发展项目申报落地等。

二是规划打造精品旅游线路，依托现有资源，规划生态田园观光、特色文化体验、康养度假、乡村慢生活、运动健康、野外探险、农耕体验、果园采摘、赏山休闲等主题路线，将景区、景点、自然风光、美丽乡村、休闲观光农业、生态农庄、人文历史景点、特色建筑等串联起来。

三是丰富完善产业业态，利用洪江区靠近沅水之势，打造一条沅水沿岸——滨水体验基地，融入当地民俗文化，如农耕、手工艺、茶文化等，提供差异化体验，打造轻奢露营与户外体验结合的文化生态

营地。依托洪江区独特山势、云海、森林景观及悬挑观景台，举办大型“山地运动探险节”等活动，开发动态康养文旅，活化利用文化资源推动文化创新发展。

#### **4.3.4 立足“知名旅游目的地、南方康养度假胜地和省级绿色循环经济示范区”定位，加速完善村镇配套基础设施建设**

将全区基础设施建设与发展定位结合，优化布局，不断完善基础服务设施建设，提升服务品质。

一是加强完善旅游公共服务设施。加快推进通往核心景区、特色村镇的道路提质改造；完善旅游交通标识系统、生态停车场、旅游厕所、游客咨询服务中心等基础设施；鼓励和支持村镇居民利用自有房屋发展特色民宿、农家乐，并对其进行统一的标准化改造和品质提升，形成与主景区互补、独具特色的乡村旅游网络。

二是赋能生态农业和生态旅游，建设现代农业基础设施，保障绿色生产源头，构建冷链物流与电商上行基础设施，打通绿色产品通道，建设生态绿道、风景道、新能源车充电网络，将分散的绿色生产基地、康养景点、民宿集群串联成线。

三是突出地域文化特色与风貌管控，在完善基础设施功能性的同时，注重与当地历史文化、建筑风貌和自然景观的协调保护。对村镇道路、桥梁、路灯、广场、建筑外立面的设计和改造进行风貌引导与控制，融入地方文化元素，避免“千村一面”，增强整体景观的吸引力和独特性，提升其文化品位和旅游价值。

#### **4.3.5 聚焦自然资源资产组合供应，激活区域发展内生动力**

围绕区域内土地、森林、水等自然资源资产，构建“资源统筹-资产整合-价值释放”的全链条供应体系。一是强化资源调查与价值评估，开展全域自然资源资产清查，建立“数量-质量-生态”三位一体的资产台账，科学评估资源经济价值与生态价值，为资产组合供应提供数据支撑。二是创新资产组合供应模式，打破单一资源供应局限，探索“耕地+生态用地”“建设用地+文旅资源”“林地+生态产品”等复合型资产包，通过空间置换、功能叠加实现资源价值最大化。三是完善资产交易与收益分配机制，搭建自然资源资产交易平台，规范资产流转程序，建立“政府主导、市场运作、社会参与”的收益分配模式，确保资产增值收益反哺乡村建设与生态保护。四是推动资产资本化运作，探索自然资源资产证券化路径，引入社会资本参与资源开发，发展生态修复基金、绿色债券等金融产品，形成“资源变资产、资产变资本”的良性循环。通过自然资源资产的高效组合与精准供应，既保障国家粮食安全与生态安全，又为城乡融合发展提供要素支撑，最终实现“资源保护有力度、资产增值有渠道、产业发展有空间、农民受益有保障”的多赢局面。对鸬鹚半岛国有建设用地面 13892.91 m<sup>2</sup>(20.84 亩)和 1000 亩林地的 25 年经营权进行整体打包出让和流转。

#### **4.4.6 全力推进全域土地综合整治，推动乡村产业升级，助力乡村振兴**

通过维护自然村落现状肌理，打造乡村绿化景观，保护乡镇历史文化，完善基础设施建设，改善人居环境，大力推进美丽湘村建设；通过科学调整整治区内耕地、林地、水域等各类生态用地布局，统筹

推进山水林田湖草村整体保护、系统修复、综合治理，加强乡村生态环境保护修复。实施耕地质量提升等项目，为农业生产供给优质耕地资源的同时，为二、三产业发展创造条件，进一步促进一二三产业融合发展，推动乡村整体产业兴旺，助力乡村振兴，充分让农民享受全域土地综合整治成果。



## 5 整治内容

大力推进洪江区汛旱并防与全域土地综合整治项目相结合，通过林耕置换、农田地基础设施提升、建设用地增减挂钩等项目的实施，稳定耕地总量，提升耕地质量，优化耕地布局。通过加强耕地整治，农田基础设施提升等措施，改善耕地灌溉条件、机械化生产能力和农业生产适应性，提高农田灌溉效率和抗旱能力，改善耕地质量，提升现有耕地质量，优化耕地和永久基本农田布局，优化耕地质量提升，为洪江区耕地和永久农田增产、增效保驾护航。

### 5.1 农用地整治

#### 5.1.1 林耕置换建设项目

优化耕地空间布局是提升耕地生产能力的重要基础和前提。习近平总书记在 2022 年年底的中央农村工作会议上提出：“坚持良田粮用大原则，良田好土要优先保粮食，果树苗木尽量上山上坡。”如何贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，针对地方存在的农业生产“空间错配、功能错配”问题，因地制宜开展“林地上山，耕地下山”，以优化农业空间布局、实现耕地集中连片、提升耕地质量、改善耕地耕作层，进而巩固我国粮食安全根基，成为当前耕地保护工作的重要任务。

林耕置换建设项目主要建设内容：选择地势平坦，耕种便利，灌排条件较好，地表植被稀疏，耕作层保持较好的地块，实施林耕置换工程，具体内容如下：1、土地平整：对恢复为耕地的地块进行田块合并、归整，使其适宜机械化耕作。2、土地整治与工程配套：农田

水利方面应新建或改建蓄水池、灌溉渠、排水沟等，保障耕地旱涝保收；田间道路方面应修建或升级田间道和生产道，方便农业机械进出和农产品运输。3、土壤培肥：对新增耕地进行土壤改良和地力培育，确保耕地质量。4、生态修复与产业转移：生态修复方面，在退耕还林的地块上，进行植树造林、苗木栽种、新造林管护等，恢复生态功能。5、产业转移：对于山下恢复耕地而需要搬迁的茶园、果园等产业，支持其转移至山上适宜的林地发展（如林下套种），确保农民收益和产业平衡。

经与林业部门数据对比、确认，并结合整治区现场实地调查及农民意愿，由洪江区管理委员会及各有关部门进行充分论证，最终确定整治区域内林耕置换开发建设潜力规模  $81.2145\text{hm}^2$ 。经洪江区自然资源局规划局选址复核认定，并出具选址复核认定意见。将山上的耕地与山下的林地置换后，预计置换后新增耕地面积  $40.6075\text{hm}^2$ ，其中水田  $13.0914\text{hm}^2$ ，旱地  $28.7228\text{hm}^2$ ，新增林地面积  $40.6070\text{hm}^2$  主要涉及优胜村、岩门村、渔梁村、茅头园村等村。预计总投资 3100 万元。

### **5.1.2 汛旱并防与农田基础设施提升**

积极贯彻习近平总书记关于治水重要论述精神，落实湖南省构建汛旱并防与耕地置换协同推进机制的工作部署，充分考虑水资源承载能力，落实“以水定地”原则，协同推进汛旱并防与耕地改造，提升耕地质量。

汛旱并防与农田基础设施提升项目的主要建设内容：一是开展土地平整与田块归并，通过实施挖填方、表土剥离与回填等工程，将细

碎、零散的“小田”合并为规模适度的“大田”，并配套建设或修复田间生产道路，优化农田布局。二是实施耕地质量提升工程，通过客土改良、增施有机肥、深松深耕等措施对土壤进行培肥，并配套建设完善的田间灌排渠系、高效节水灌溉设施及相应的渠系建筑物，从根本上改善耕地地力与生产条件。三是开展“汛旱并防”水系治理工程，系统梳理并治理区域内沟、塘、渠，新建翻修排水沟渠，增强抗旱水源储备。四是同步推进生态保护措施，如在田块周边建设生态田坎、缓冲带，在沟渠实施生态护坡，以提升项目区的生态景观与水土保持功能。通过以上工程的系统实施，旨在建成“田成方、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排、地力足、生态优”的高标准农田，系统性增强区域防洪抗旱减灾能力与农业综合生产能力。

通过与自然资源、农水部门、各村干部对接，由洪江区管理委员会及各有关部门进行充分论证，最终确认对面积 122.6998hm<sup>2</sup> 的耕地进行提质改造，改善耕地灌溉条件，新建翻修灌溉排水沟渠 28.4km，进一步完善灌溉和排水设施，改善灌溉水源条件，开展“汛旱并防”水系治理工程，系统提升区域防洪抗旱能力。通过沟道治理等农田防护和生态环境保持工程，保持和改善农田生态环境，保障农田生态系统安全，预计提高原有耕地质量等别 0.5，主要涉及堆边村、岩门村、桂花园村、楠木田村、洪高村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村等 8 个村庄。预计投资 1803 万元。

## 5.2 建设用地整理

在充分征求农民意愿的前提下，按照土地集约节约高效利用的原

则，有序开展废弃或零星散乱的农村宅基地、工矿废弃地等低效闲置建设用地复垦，优化建设用地空间布局，提升农村建设用地使用效益和集约化水平，支持农村新产业新业态融合发展。

城乡建设用地增减挂钩：建设内容为对整治区域内废弃的农村宅基地、工矿废弃地等实施建构筑物拆除、地表清基、废渣外运、土地平整、外借耕作层、土地翻耕、配套灌溉排水设施、新增田间道路及生态保持工程等措施，改善地表土质地和土体结构、改良土壤、保水保土保肥，使之达到科学合理耕种要求。

通过与自然资源部门与各乡镇、村干部充分对接，结合现场踏勘，询问当地村民意见等，由洪江区管理委员会及各有关部门进行充分论证，最终确定项目主要涉及桂花园乡、横岩乡 10 个行政村，拆旧区共 65 个地块，勘测面积为  $4.5503\text{hm}^2$ ，现状地类全部为废弃的农村宅基地、采矿用地、特殊用地，地块内为废弃的土砖房、破房、水泥坪及生产生活设施用房等。其中，农村宅基地共 58 个地块，共  $3.3828\text{hm}^2$ ，采矿用地 5 个地块，共  $0.9079\text{hm}^2$ ，特殊用地 2 个地块，共  $0.2596\text{hm}^2$ ；项目实施后可新增其他林地  $2.4005\text{hm}^2$ ，其他园地  $2.1498\text{hm}^2$ 。项目投资预计 528.23 万元。

### 5.3 乡村生态保护修复

洪江区位于雪峰山区，以低山地貌为主，地势起伏大，地质构造复杂，这种地形地貌条件极易诱发滑坡、崩塌、泥石流和不稳定斜坡等地质灾害，村镇建设普遍依山而建，切坡建房现象非常普遍，地质

灾害防治形势严峻。

地质灾害治理项目是一项旨在针对洪江区特殊地质环境与灾害隐患现状，采用工程治理与生态修复相结合的技术手段，对滑坡、崩塌等地质灾害点进行综合整治，降低灾害发生风险，保障人民生命财产安全的重点项目。主要的建设内容参考“湖南湘地灾防治三年建设方案(241029)初稿”工作部署，在本区部署可实施调查评价、监测预警、避险搬迁、综合治理、科技防灾、点面双控建设、“平急两用”场地选址、宣传培训与支撑体系建设等八大工程。

本项目的实施对于提升区域防灾减灾能力，减少水土流失，改善地质条件，保护人民群众安全，促进当地经济社会可持续发展具有重要意义。依据评估标准及承灾区损失差距等综合确定，洪江区地质灾害带来的潜在威胁可达 1.1 亿元。通过与洪江区自然资源局相关部门核实，地质灾害隐患治理面积为 140.8947 hm<sup>2</sup>。该工程的实施可以保护居民生命财产安全，其减灾防灾的效益显著。项目预计投资 2812.5 万元。

## 5.4 乡村风貌提升和历史文化保护

基于《怀化市洪江区国土空间规划（2021—2035 年）》中关于重点项目安排、文旅线路建设及村庄现状，乡村人居环境整治项目拟对洪江区桂花园乡、横岩乡 14 个村开展房屋风貌改造、完善沿线美化亮化沿线环境整治，补齐各类基础设施和公共服务体系，完善旅游配套等，包括茅头园村、优胜村、楠木田村、桂花园村、堆边村、洪高村、渔梁村、铁溪村、滩头村、川山村、岩门村、横岩村、鸬鹚村、

菖蒲村，其中桂花园乡茅头园村与横岩乡横岩村作为示范点。人居环境整治项目总整治面积 132.1678hm<sup>2</sup>。预计总投资 3000 万元。

项目建设内容主要为：以村容村貌提升工程、绿化、亮化、道路升级为重点，实行以点带面，结合乡村人居环境整治、完善道路交通、污水处理等基础设施建设，配套农村环保基础设施，改善村庄生活、生产条件，增强村民幸福感，打造镇区人居环境改善以及村（社区）的美丽乡村建设样板示范。

## 5.5 产业布局和引入

综合考虑多方面的因素，在遵循相关原则的基础上，契合洪江区“生态优先，文化引领，三产融合”的发展规划。通过合理的产业布局类型规划和有效的产业导入策略实施，在适应发展现代农业和适度规模经营需要统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，充分发挥土地资源的潜力，发展“农业经济”“林下经济”“银发经济”等。坚持以“三品一标”为抓手，种植、养殖、加工等多个环节紧密衔接，形成完整的产业链条。统筹建设区域公用品牌、企业品牌和产品品牌，提升产品的知名度和美誉度。实现区域经济发展、社会繁荣和生态保护的共赢局面，为推动洪江区第一二三产业综合发展、推动乡村振兴和新型城镇化建设提供有力支撑。

洪江区桂花园乡、横岩乡全域土地整治项目产业布局和引入项目 3 个，包括洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）、竹林养老服务中心项目、横岩乡鸬鹚村滨水研学基地，整治面积 3167.2068 hm<sup>2</sup>。引入产业的投资总额为 25394.26 万元。

## 1、洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）

依托洪江区万顷竹海的竹资源优势，大力推行洪江区地理标志特色品牌“一竹一鸡”VEP 农业特色产业融合发展项目，以生态赋能，“三产融合”为核心理念，通过一二产的深度融合，实现生态价值的最大化转化，打造国家级“两山理论”实践创新基地和湘西地区林下生态经济综合体标杆。项目建设总规模约 3164.5150hm<sup>2</sup>，预计投资 19394.26 万元。

（1）万亩竹林提质改造项目：开展竹林质量提升工程。邀请竹产业专家，针对不同竹林状况，采取砍杂、垦复、施肥、合理采伐等措施，显著提高笋和竹材的产量与质量。在改造过程中，适当补植珍贵或观赏竹种，既提升经济效益，也为未来发展竹林观光、体验打下基础。修复和治理“以竹代塑”高标准竹笋林基地 1896.4763hm<sup>2</sup>，具体包括排水沟渠、竹林结构调整、林地清理、挖沟填坑、松土施肥、管护用房、采运设备等。预计投资 9814.26 万元。

（2）楠竹生态加工园项目：将国民工业的老旧厂房进行进行适应性改造和结构加固，将其建设为集约化的产业基地，通过整合洪江区内零散的加工单元，规划建设标准化的生产厂房、原料堆场、成品仓库及生产管理用房，并集中购置安装用于精深加工的关键设备，重点建设竹家具、竹工艺品、竹纤维产品及竹炭等高附加值产品的生产线，同时配套建设园区道路、水电管网、污水处理设施。项目还将与设计师大师合作，开发具有洪江特色、现代美学和实用功能的竹制品，发掘洪江竹文化的新可能。项目规模约 1.3720hm<sup>2</sup>，投资 2900 万元。

(3) 万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”项目：雪峰山乌骨鸡为洪江区的特色产业养殖，该项目结合横岩乡的林地资源，以横岩乡的万亩竹林为鸡提供生态养殖场，鸡粪为竹林提供有机肥，形成“以竹养鸡，以鸡促竹”的闭环，打造“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”，定位为高品质、生态化的乌骨鸡养殖基地，以满足市场对优质禽类产品的需求。项目规模约 1266.6667hm<sup>2</sup>，投资 6680 万元。

## 2、竹林普惠养老服务中心项目

该项目依托洪江区得天独厚的优质竹林生态资源、富氧空气、山水景观、静谧环境，旨在打造一个集住、养、医、乐、学于一体的社区养老服务平台，形成便捷的“15 分钟养老服务圈”。项目建设总规模约 1.1225hm<sup>2</sup>，总投资为 2500 万元。核心内容包括：

(1) 普惠养老服务中心：项目旨在打造一个面向社区普通老年人、经济可负担的综合性养老服务中心。项目主要对现有建筑（规划用地面积 0.3350hm<sup>2</sup>，总建筑面积 0.2000hm<sup>2</sup>）进行适老化改造或新建，内部规划设置 40 张普惠型养老床位，提供长期托养、日间照料和居家上门服务。中心将配备无障碍居住房间、公共助餐食堂、基础医疗康复室及多功能活动室等核心功能空间，并充分利用周边的竹林田园环境，开辟安全的户外活动区域，组织简单的文体康乐活动。项目通过政府支持、社会运营的模式，严格控制建设和运营成本，制定普惠性收费标准，并优先保障本地经济困难、失能失智老人的照护需求，旨在让更多长者在家门口就能获得有质量、有温度的基本养老服务。项目规模 0.3350hm<sup>2</sup>，项目投资 700 万元。



(2) 老年健身活动体验中心：项目以妙音寺北侧场地为基础（规划用地面积  $0.7875\text{hm}^2$ ，总建筑面积  $0.6200\text{hm}^2$ ），精心规划建设集健身康复、教育培训、文化娱乐与社交休闲于一体的复合功能空间。中心内部将设立配备专业适老化器材的健身区、提供物理治疗与健康管理的康复区，以及用于开展智能手机应用、养生课程等丰富培训的多功能教室。同时，项目包含宽敞的演艺厅、各类兴趣活动室、社区老年食堂、阅览茶叙等公共服务区域，充分满足长者的精神文化与日常社交需求。室外则融合景观设计，建设适合门球、健步走等活动的户外场地与静谧花园。整个中心将全面采用无障碍设计，并融入智慧化管理，以公益普惠为原则，为周边老年居民提供一个促进健康、学习交流、享受生活的温馨港湾。项目规模  $0.7875\text{hm}^2$ ，项目投资 1800 万元。

### 3、横岩乡鸬鹚村滨水研学基地项目

横岩乡鸬鹚村滨水研学基地立足于鸬鹚村得天独厚的自然禀赋，通过深度融合“横岩乡鸬鹚村室内研学基地”与“横岩乡马颈坳户外研学基地”，旨在打造一个集生态探索、文化传承与星空观测于一体的综合性自然教育平台。项目规模为  $1.5693\text{hm}^2$ ，项目投资 3500 万元。

(1) 横岩乡鸬鹚村室内研学基地：本项目对闲置的建设用地翠竹山庄进行提质改造，聚焦于建筑修缮、环境提升与功能重塑。计划对原有屋舍进行结构加固与风貌复原，保留传统韵味的同时提升安全性与舒适度；全面清理并维护现有泳池，完善水循环与净化系统，使其焕发新生；同步升级道路、照明、给排水、无线网络等基础设施，

增强接待能力与体验品质。改造后，充分利用其依山傍水、翠竹环抱的自然课堂优势，转型为一处独具特色的生态体验基地。这里可开设自然观察、竹艺学习、水文考察等户外课程，成为学生们拥抱自然、体验文化、拓展思维的理想之地。项目规模约为 0.1800hm<sup>2</sup>，项目投资 700 万元。

(2) 横岩乡马颈坳户外研学基地：项目对横岩乡鸬鹚村马颈坳的闲置建设用地进行盘活利用，建设项目将合理利用疏林与开阔地带，设置多层次露营区，包括自带帐篷营位、轻奢帐篷平台及少量森林木屋，满足不同游客需求。重点打造半岛环线生态步道、林间吊床休憩区、观星草坪活动场、自然教育讲解点及生态洗手间、集中淋浴间、垃圾分类处理站等基础设施，同步建设防雷防火、应急照明和安全监控系统保障运营安全。同时设置星空观测平台（配备基础观测设施）、林下互动剧场、季节性野餐区，并开发星空摄影、自然手作、户外拓展等体验活动，突出自然野趣与天文科普特色。通过适度引入智慧导览、线上预约管理，整体打造一个集生态露营、星空观测、竹林静修与亲子教育于一体的户外研学基地，为游客提供沉浸式的自然星空体验。项目规模 1.3893hm<sup>2</sup>，项目投入 2800 万元。

## 6 永久基本农田布局调整

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目共有 1 个子项目涉及永久基本农田，经审查，整治区域内基本农田用途为种植粮食作物，依托农业基础设施提升、土壤改良和水利配套等工程，可在不改变农田边界的前提下优化耕作条件，实现耕地提质，整理后**不改变土地性质及主要用途**。项目区用地布局与永久基本农田保护红线的管控标准高度相符，耕地质量和连片程度均达到相关要求；借助土地综合整治，推进建设用地的内涵式开发、优化农用地的结构等举措能够进一步提高土地资源的利用效率；通过自然资源、农业农村等多部门的联合审查，未发现有需要突破永久基本农田红线的建设需求。项目符合永久基本农田管控规则情形，符合相关规划情况。

**因此本项目不涉及永久基本农田布局调整。**

表6-1项目涉永久基本农田情况表

序号	项目名称	位置	面积（hm <sup>2</sup> ）	现状	用途	备注
1	汛旱并防与农田基础设施提升	渔梁村、堆边村、桂花园村、横岩村、洪高村、鸬鹚村、楠木田村	105.4589	耕地	耕地质量提升，种植粮食作物	

7 生态保护红线调整

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目共有 2 个子项目涉及雪峰山区生物多样性维护一水源涵养生态保护红线，涉及自然保护区名称为洪江嵩云山国家级森林公园。经洪江区管理委员会组织相关部门审查，项目符合生态保护红线管控规则情形、符合相关规划情况、符合《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142 号）和《湖南省自然资源厅湖南省生态环境厅湖南省林业局关于加强全省生态保护红线管理的通知》（湘自资规〔2024〕1 号）管控要求情形等。

本次涉及生态保护红线的 2 个子项目建设内容主要以将生态保护红线内不宜保留的耕地逐步退出并恢复生态功能以及现有建筑物进行改造，质量提升，不涉及新增建设用地的情形，符合生态保护红线管控规则情形，因此本实施方案不涉及生态保护红线调整。

表7-1 项目涉及生态红线基本情况表

序号	子项目名称	占红线面积（hm <sup>2</sup> ）	位置	建设内容
1	竹林养老服务中心项目	1.19	雄溪公园	在不新增建设用地情况下，对闲置基地改造升级、防火隔离带建设
2	林耕置换项目	21.5113	菖蒲村、横岩村、鸬鹚村	将生态保护红线内不宜保留的耕地逐步退出并恢复生态功能

## 8 城镇开发边界调整

本实施方案有 1 处子项目涉及城镇开发边界，优先盘活使用存量限制建设用地，但均以改建为主，根据《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021-2035 年）》、《怀化市洪江区总体城市设计国土空间专项规划（2021-2035 年）》，改建建筑需遵循规划进行差异化建筑控制，在建筑风格、建筑色彩、建筑高度、建筑体量、建筑第五立面需整体控制与引导。

本实施方案有 1 处子项目涉及城镇开发边界，不存在调整城镇开发边界问题，因此本实施方案不涉及城镇开发边界调整。

表8-1项目涉及城镇开发边界汇总表

序号	项目名称	城镇开发边界 面积（hm <sup>2</sup> ）	项目用途
1	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目 （“一鸡一竹”）：楠竹生态加工园项目	2.8188	闲置建设用地盘活，改建为楠竹加工基地

## 9 土地权属调整

洪江区在推进全域土地综合整治过程中，立足现有土地权属基础，创新探索“三权分置”改革路径，在不改变农村土地集体所有权性质的前提下，通过优化承包权配置、激活经营权流转，实现土地资源高效整合。以农户自愿协商、村集体统筹协调为主要方式，引导零散耕地、闲置建设用地等资源集约利用，既保障农民土地权益，又破解了“有地不能用、想用无地供”的矛盾。

此次洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目子项目占用土地等各类不动产权属清晰，项目实施过程中尽量不打破村界、组界、地界，规划的新修/整修沟渠、新修/拓宽道路等压占等情形，工程布局依据现状权属进行规划设计实施，保障人民群众权益。

通过经营权集中流转、新型农业主体培育，推动传统农业向规模化、机械化转型升级，同步嵌入生态修复与人居环境整治，此举既保障了农民土地权益，又通过土地要素重组优化了农业产业结构，为发展规模农业、设施农业和生态农业腾挪空间，推动传统农耕向现代农业转型，有效激活了乡村振兴的土地动能。

因此本方案不改变农村土地集体所有权性质的前提下，通过优化承包权配置、激活经营权流转，实现土地资源高效整合，如若在实施过程中存在权属调整，则按照权属调整方案实施。

### 9.1 土地权属调整总体安排

#### 9.1.1 调整类型

本项目遵循“不打破村、组权属界线”的原则，整治区不涉及土

地所有权，仅涉及土地使用权、土地承包经营权，具体包括：

a) 闲置盘活利用建设用地使用权：闲置盘活利用的建设用地等使用权调整。

b) 土地承包经营权：因规模化经营涉及的承包地调整，包括面积、位置或质量的变更。

### **9.1.2 调整主体**

权属调整承担主体为桂花园乡、横岩乡人民政府，负责统筹协调、监督实施、分配决策及争议调解，各村村民委员会负责具体地块的权属调整方案落实、权利人协商及分配执行。

### **9.1.3 位置、具体地块及相关权利人**

调整位置涉及项目整治区范围内涉及土地使用权与土地承包经营权变动的地块，包括各村庄内进行耕地恢复、闲置盘活利用建设用地及项目区内所有参与土地承包经营权调整的农户承包地地块，相关权利人包括承包农户。

### **9.1.4 调整原则**

a) 坚持依法、公开、公平、公正和自愿的原则

项目实施涉及到土地使用权和承包经营权等多项权利，不可避免的要改变和调整权属界线。土地使用权的调整不得造成相关权利人的

利益损失；项目实施后农民新承包耕地应与原承包耕地在数量和质量上相当或有所提高；土地使用权的调整在各有关权利人协商的基础上进行。

b) 坚持参与土地综合整治各方原有位置基本不变的原则

为保障农村土地承包经营权的长期稳定，项目实施过程中因田、水、路、林、村的重新规划及调整飞地插花地等原因，适当调整各相关权利人的地块位置是必要的，但应尽量保持土地综合整治各方原有位置不变，避免过多的权属调整行为。同时，应尽量保持行政区域的完整性，原则上不打破行政区域界限。

**c) 坚持与农业现代化生产相适应的原则**

项目实施涉及各权利人之间的飞地、插花地及交界处的不规则区域，应在各方协商的基础上，根据路、沟、渠等线状地物适当调整。尽量减少飞地、插花地宗地数。如有若干地块时，面积小者应尽量向面积大者集中，有利于生产建设，促进土地规模化、集约化经营，以利于农业机械化操作和田间灌排水。

**d) 尊重历史与现实的原则**

尽量保持原有村、组界的完整性，维护所有者和使用者合法利益，保护农户的合法权益。

**9.1.5 调整方法与机制**

**a) 新增耕地和其他农用地使用权的调整方式**

土地综合整治后，新增耕地和其他农用地使用权原属村集体的土地，仍归村集体统一经营使用，原属村民小组集体的土地，仍归村民小组统一分配。

**c) 土地经营承包权的调整方式**

项目实施过程中农户土地经营承包权的调整方式，按等质等量模式调整土地使用权。根据实际情况，土地综合整治只要在稳定经营承包权的基础上，按综合整治前后土地数量质量相当模式将综合整治后



的土地重新分配、认定，并签署土地权属界限认定书和土地经营承包权，由于综合整治后地块面积变大、块数变小，可能出现同一地块几家共同经营的状况，可通过土地“数字化”方式进行管理。根据社会经济发展水平和农民意愿，还可以采用股份制调整土地使用权、租赁模式调整土地使用权和综合模式调整土地使用权。

林耕置换项目中，通过变更土地经营性质，保持土地承包经营权人不变，由不动产登记部门为村民重新登记换发不动产权证。遵循权利人自愿申请原则，由相关部门及乡镇共同对土地用途性质作出同意调整意见，依据区政府有关批复文件，对符合发证条件的地块进行重新确权登记，并在登记簿和证书中备注“林耕置换”信息，区分权利用途性质。由村委会组织相关权利人到现场进行指界勘测，技术人员利用测量仪器进行准确定位、生成矢量图层，与地籍系统原矢量图层进行叠加比对确认，重新签订耕地和林地的承包合同。完成“林耕置换”后，通过核减原土地承包经营权证上的对应地块，换发土地承包经营权不动产权证，并按照原证记载的面积再对该地块重新核发林权不动产权证。

### c) 调整机制

农民集体土地所有权、承包经营权和土地使用权发生调整的，应当经村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表的同意，并报乡镇人民政府和县级农业行政主管部门批准。集体土地综合整治后新增耕地的分配，应经三分之二以上村民代表或村民会议三分之二以上成员讨论决定后，按照同增同减的原则，由各组自行调剂分配；跨

村的耕地调整，由双方村委会组织，协助各组进行调整分配。对平整区内耕地有较大变化需要调整的，由镇人民政府组织，协助村组进行调整分配。

按照土地综合评价结果，遵循权属调整的原则，依据土地综合整治后丈量的登记造册面积，以标准田块为基本单元，进行调整。由村委会主持召集双方村民小组进行调整分配到户，有纠纷则由镇人民政府负责解决。

### **9.1.6 时间安排**

#### **a) 土地权属调整方案公告**

调整方案在各行政村进行公告，公告期为 30 天，公告期未收到相关异议后，报冷水江市人民政府批准，进入后续实施阶段。

#### **b) 项目实施过程中的调整**

土地整治过程中，根据实际情况同步开展农用地开发后使用权分配、土地承包经营权调整等工作，确保项目实施与权属调整协同推进。

#### **c) 项目竣工后的权属管理**

全域综合整治项目竣工后，按照经批准的土地权属调整方案，公平、合理地分配土地权益，重新确定土地承包经营权。冷水江市自然资源局及时进行土地变更调查登记，建立新的地籍档案，并妥善保管有关土地登记资料。

## **9.2 土地权属调整意愿调查情况**

在实施方案编制过程中，充分征求乡镇人民政府、村委会及项目区群众意见，一致认为项目实施不打破村界、组界、地界，项目建设

尊重和充分考虑当地民风、民俗、民意等实际情况，调查结果显示无异议。

在土地权属调整结果公示期间，项目区内土地的承包、转包、互换、转让、出租、抵押等流转行为予以冻结，暂停办理相关手续，以确保土地权属现状的稳定性，便于后续准确开展土地权属调整工作。公示无异议后，各村村委会组织相关权利人签订土地权属调整协议。

### **9.3 土地权属调整公告与异议处理说明**

本项目权属调整方案均已在各行政村进行公告，公告期为 30 天，公告期未收到相关异议。

## 10 子项目实施安排

### 10.1 子项目确定

根据全域土地综合整治项目的整治目标、整治任务、整治内容为重点，以洪江区资源禀赋为基础，结合洪江区发展现状，统筹洪江区乡村发展目标任务，从农用地整治、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护及产业导入 5 项板块进行产业布局，根据乡村发展需求，共涉及项目 8 项，其中农用地整治项目 2 项，主要内容为：汛旱并防与农田基础设施提升、林耕置换建设项目；建设用地整理项目 1 项，主要内容为建设用地增减挂钩工程；乡村生态保护修复项目 1 项，主要内容为地质灾害治理项目；乡村风貌提升和历史文化保护项目 1 项，主要内容人居环境整治项目；引入洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）、竹林普惠养老服务中心项目、横岩乡鸬鹚村滨水研学基地项目 3 项。

#### 10.1.1 农用地整治

##### a) 汛旱并防与农田基础设施提升

对耕地面积 122.6998hm<sup>2</sup> 耕地进行提质改造，改善耕地灌溉条件，新建翻修灌溉排水沟渠 28.4km，进一步完善灌溉和排水设施，改善灌溉水源条件，开展“汛旱并防”水系治理工程，系统提升区域防洪抗旱能力。通过沟道治理等农田防护和生态环境保持工程，保持和改善农田生态环境，保障农田生态系统安全，提高原有耕地质量等别 0.5，主要涉及堆边村、岩门村、桂花园村、楠木田村、洪高村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村等 8 个村庄，预计投资 1803 万元，资金来源为社会资本。项目为提质改造，不涉及地类变化，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图 10-1 汛旱并防与农田基础设施提升项目现状

#### b) 林耕置换建设项目

对优胜村、岩门村、铁溪村、茅头园村等村庄整治区域内林地耕地进行置换开发，经与林业部门数据对比、确认，并通过结合整治区现场实地调查及农民意愿，确定整治区域内林耕置换开发建设潜力规模为  $81.2145\text{hm}^2$ 。三调现状地类灌木林地、乔木林地、竹林地、其他林地、果园、水田、旱地等，林地、园地拟置换为耕地面积  $40.6075\text{hm}^2$ ，耕地拟置换为林地、园地面积  $40.6070\text{hm}^2$ ，主要涉及在菖蒲村、川山村、堆边村、桂花园村、横岩村、洪高村、鸬鹚村、茅头园村、楠木田村、滩头村、铁溪村、岩门村、优胜村、渔梁村，预计投资 3100 万元，资金来源为社会资本。具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。

表 10-1 农用地整理项目一览表

项目类型		建设规模		单价		投资估算
		数量	单位	金额	单位	金额
农用地 整治	汛旱并防与农田基础设施提升	122.6998	$\text{hm}^2$	7.75	万元/ $\text{hm}^2$	951
		28.4	km	30	万元km	852
	林耕置换	81.2145	$\text{hm}^2$	38.17	万元/ $\text{hm}^2$	3100
	小计					4903

单位：万元

#### 10.1.2 建设用地整理（增减挂钩项目）

项目拆旧区涉及洪江区 10 个行政村。拆旧区共 65 个地块，勘测面

积为 4.5503hm<sup>2</sup>，现状地类全部为废弃的农村宅基地、采矿用地、特殊用地，地块内为废弃的土砖房、破房、水泥坪及生产生活设施用房等。其中，农村宅基地共 58 个地块，共 3.3828hm<sup>2</sup>，采矿用地 5 个地块，共 0.9079hm<sup>2</sup>，特殊用地 2 个地块，共 0.2596hm<sup>2</sup>；项目实施后可新增其他林地 2.4005hm<sup>2</sup>，其他园地 2.1498hm<sup>2</sup>。

表 10-2 拆旧区土地利用现状表（村）

单位：hm<sup>2</sup>、个

权属单位名称	地类面积						地块个数合计	面积合计
村名	农村宅基地		采矿用地		特殊用地			
	面积	地块个数	面积	地块个数	面积	地块个数		
堆边村	0.0953	1	0.1508	2	0.2596	2	5	0.5057
滩头村	0.4261	6					6	0.4261
铁溪村	0.5171	8	0.0350	1			11	0.5521
岩门村			0.7221	2			2	0.7221
优胜村	0.085	1					1	0.085
川山村	0.7196	10					10	0.7196
桂花园村	1.216	25					25	1.216
茅头园村	0.1766	4					4	0.1766
楠木田村	0.0753	1					1	0.0753
渔梁村	0.0718	2					2	0.0718
总计	3.3828	59	0.9079	5	0.2596	2	66	4.5503

#### a) 复垦为园地的地块基础条件

1、土壤符合要求，有效土层厚度大于 40cm，土壤具有较好的肥力，土壤环境质量符合《土壤环境质量标准》（GB15618-2018）规定的 II 类土壤环境质量标准；

2、坡度要符合要求，坡度小于 25°；

3、配套设施（包括灌溉、排水、道路等）应满足《灌溉与排水工程设计规范》（GB50288）等标准以及当地同行业工程建设标准要求。有控制水土流失措施，边坡宜植被保护，满足《水土保持综合治

理技术规范》（GB/T16453）要求；

4、土壤质量符合旱地土壤国家质量标准或通过成熟的工程技术处理能达到国家标准；

5、3-5年后复垦区单位面积产量，达到周边地区同土地利用类型中等产量水平，果实中有害成份含量符合《粮食卫生标准》（GB2715）。

拆旧区选取部分地块现状条件及复垦方向进行分析如下：

（1）茅头园村拆旧地块-2，图斑号 174964。现状为废弃的农村宅基地，面积为  $0.0731\text{hm}^2$ 。该地块周边现残留有几栋砖木结构住房及部分附属房；地块北面、西面与林地相接，东南面与园地相接，区内地势呈梯形形状，但地块周边有稳定水源。该地块复垦后可新增  $0.0588\text{hm}^2$  其他园地，该地块内部有水泥坪及倒塌房屋，通过砌体拆除、屋基清理、废渣掩埋、土地翻耕、人工细部平整、土壤培肥等工程措施后可满足园地耕种要求。该地块地表清基后所产生的废渣，采用项目区内挖坑填埋的方式处理。综上所述，通过对地块构筑物进行拆除、空隙地清基、废渣挖坑填埋、土地平整、土地翻耕及完善排水等工程措施后复垦为园地。

根据对每个地块的分析，项目区内拟复垦为园地的地块多与现状园地相邻，虽不具备复垦为耕地的条件，但通过工程措施，可将其复垦为园地进行耕作，有效增加农用地面积，拟复垦园地面积为  $2.1498\text{hm}^2$ 。



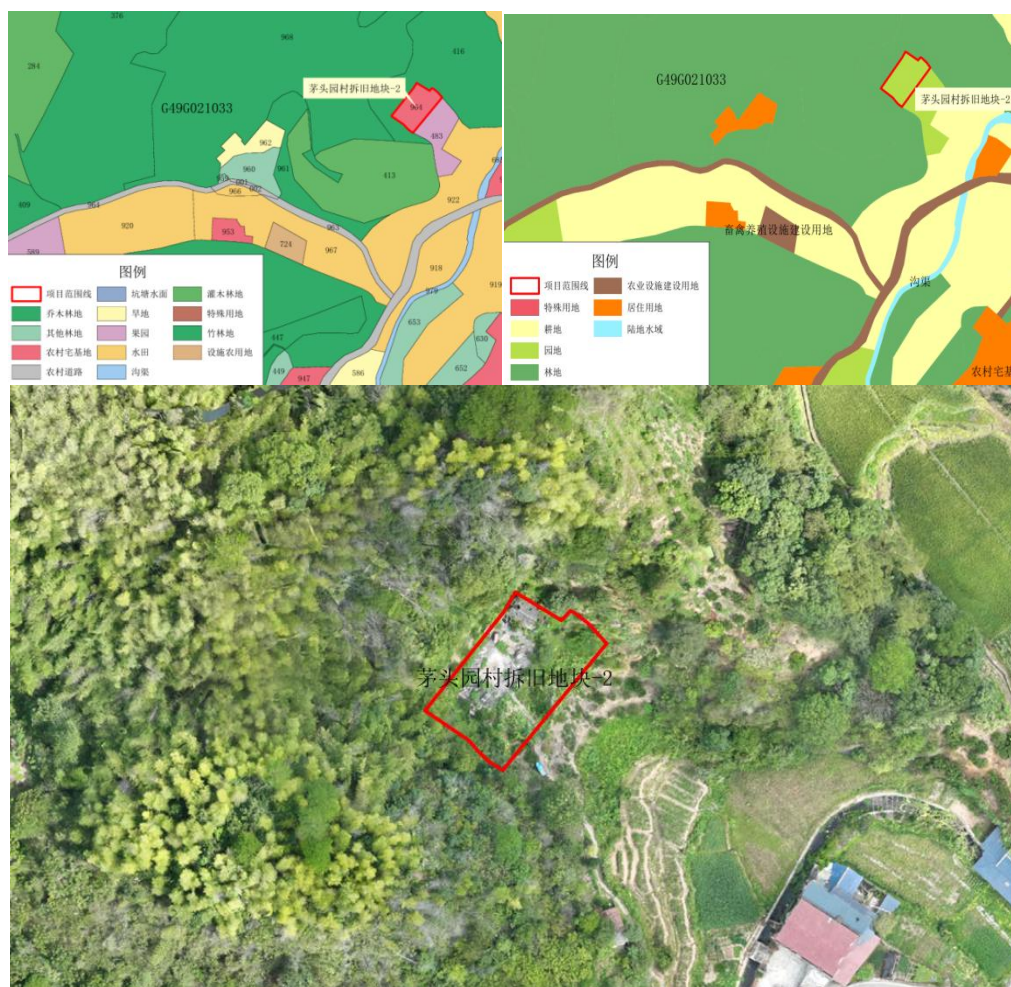


图 10-2 茅头园村拆旧地块-2 现状图、规划图、现场航拍图

## b) 复垦为园地的地块基础条件

1、土壤符合要求，有效土层厚度大于 20cm，西部干旱区等生态脆弱区可适当降低标准；确无表土时，可采用无土复垦、岩土风化物复垦和加速风化等措施。

2、道路等配套设施应满足当地同行业工程建设标准的要求，林地建设满足《生态公益林建设规划设计通则》（GB/T18337.2）和《生态公益林建设检查验收规程》（GB/T18337.4）的要求。；

3、3-5 年后，有林地、灌木林地和其他林地郁闭度应分别高于 0.3、0.3 和 0.2，西部干旱区等生态脆弱区可适当降低标准；定植密度满足《造林作业设计规程》（LY/T1607）要求。



拆旧区选取部分地块现状条件及复垦方向进行分析如下：

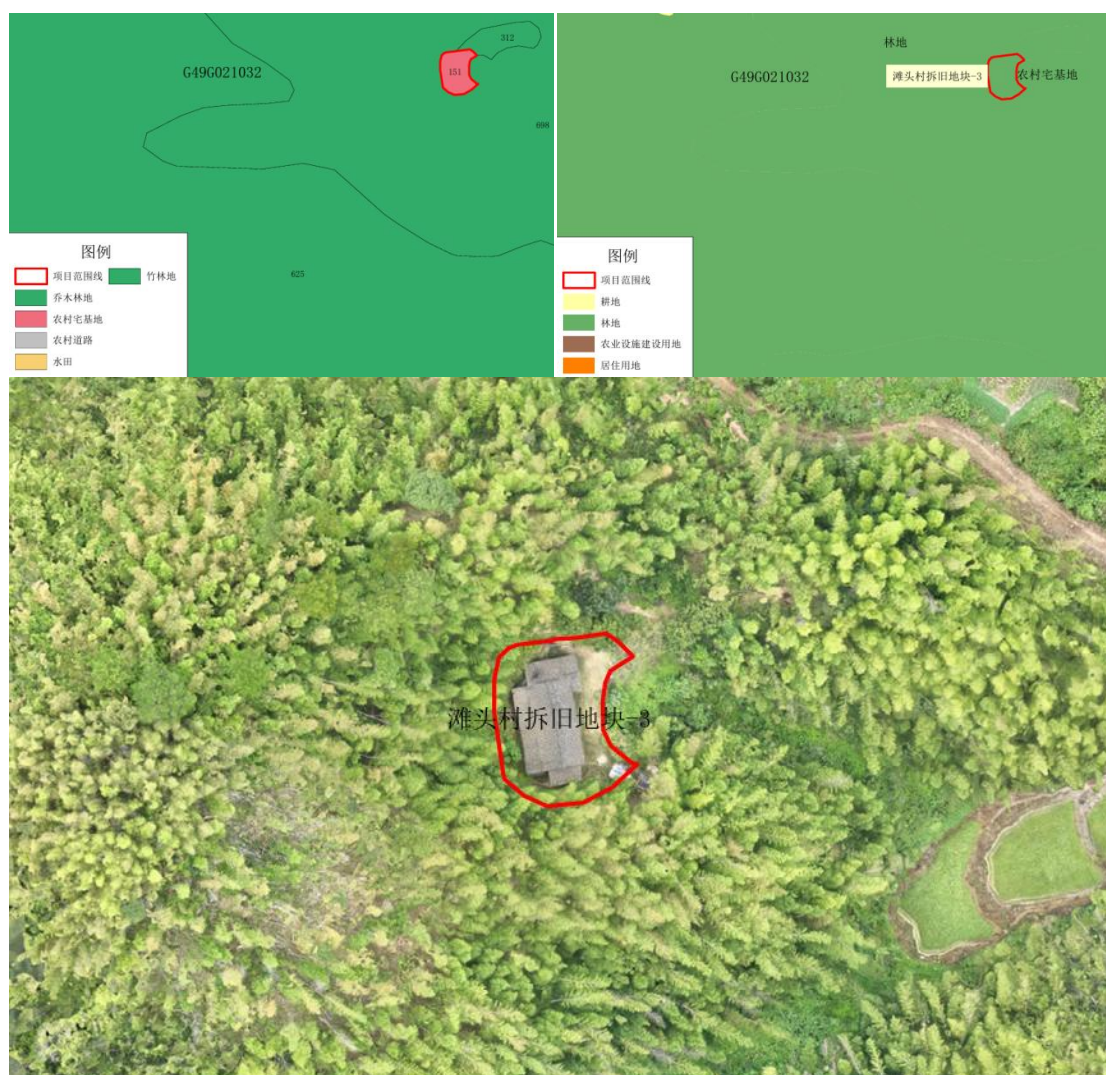


图 10-3 滩头村拆旧地块-3 现状图、规划图、现场航拍图

(1)滩头村拆旧地块-3，图斑号为 175151，现状为废弃的农村宅基地，面积为  $0.0499 \text{ hm}^2$ 。该地块现残留有废渣渣土及水泥坪，四周与林地相接；由于荒废多年，且附近无便利的交通与水源条件，坡度较大，不便于开发为耕地。

根据对每个地块的分析，项目区内不具备复垦为耕地的地块，周边多为林地，通过工程措施，将其复垦为林地，与周边地类连接成片。拟复垦林地面积为  $2.4005 \text{ hm}^2$ 。设计单位人员会同自然资源局相关负责人、各乡镇、村委会负责人对逐个地块进行调查，征求当

地村民意见，根据现状条件合理的布置规划方案，确定各地块的复垦方向。

c) 复垦方向具体情况汇总

对整治区域内增减挂复垦点实施建构筑物拆除、地表清基、废渣外运、土地平整、外借耕作层、土地翻耕、配套灌溉排水设施、新增田间道路及生态保持工程等措施，改善地表土质地和土体结构、改良土壤、保水保土保肥，使之达到科学合理耕种要求，主要涉堆边村、岩门村、优胜村等村，预计实现新增园地 2.1498 hm<sup>2</sup>，林地 2.4005 hm<sup>2</sup>。建设用地整理增减挂钩子项目建设规模 4.5503hm<sup>2</sup>，预计投资 528.23 万元，资金来源为财政资金，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图 10-4 建设用地整治现状

表 10-3 建设用地整理增减挂钩项目土地利用结构变化表

一级地类		二级地类		复垦前		复垦后		增减变化
编码	名称	编码	名称	面积	比例	面积	比例	面积
02	园地	0204	其他园地			2.1498	47.24%	2.1498
03	林地	0307	其他林地			2.4005	52.75%	2.4005
06	工矿仓储用地	0602	采矿用地	0.9079	19.95%			-0.9079

07	住宅用地	0702	农村宅基地	3.3828	74.34%			-3.3828
09	特殊用地	0905	殡葬用地	0.2596	5.71%			-0.2596
合计				4.5503	100.00%	4.5503	100.00%	0.0000

表 10-4 建设用地整理项目一览表

序号	项目类型	建设规模 (hm <sup>2</sup> )	投资估算金额 (万元)
1	城乡建设用地增减挂钩项目	4.5503	528.23

### 10.1.3 乡村生态保护修复

#### a) 地质灾害治理

洪江区属于山区，山地多，存在的地灾风险隐患也较多，地质灾害治理项目是一项旨在通过对洪江区的地灾风险点开展地质灾害治理工程来减轻或消除地质灾害的活动及其带来的危害，确保居民生命财产安全的重要举措。本项目的实施对于保障当地居民的生命财产安全，保护全域生态环境具有重要意义。根据洪江区自然资源局提供相关资料数据得知，地质灾害隐患治理面积为 140.8974hm<sup>2</sup>，治理后可消除洪江区地质灾害可能带来高达 1.1 亿元的潜在威胁。

#### 1、工程治理

根据地质灾害隐患点规模和危险程度，针对区内规模较大、稳定性较差、危险程度较高的隐患点建议采用工程治理，拟选取 6 处开展工程治理，详见表 10-5：

表 10-5 洪江区地质灾害隐患点工程治理一览表

序号	灾害点名称	稳定性现状	风险等级	整治措施
1	渔梁村向同阳等 6 户屋后滑坡	不稳定	中	格构梁+挡土墙+排水沟
2	河滨路街道中山路社区张冬云屋前滑坡	不稳定	中	格构梁+挡土墙+排水沟
3	河滨路街道长寨英明山 8 号、9 号布鞋厂宿舍楼后滑坡	不稳定	中	格构梁+挡土墙+排水沟
4	沅江路街道犁头嘴社区崩塌治理	不稳定	中	格构梁+排水沟
5	河滨路街道回龙寺社区潘圣清、曾代忠等 13 户屋后泥石流	不稳定	中	拦挡坝+排导渠
6	高坡街街道桐油湾社区禹长华屋后滑坡	不稳定	中	格构梁+挡土墙+排水

				沟
--	--	--	--	---

通过对上述 6 处隐患点的工程治理，可以有效消除安全隐患，保障当地百姓生命财产安全，避免坡体水土流失，同时坡面耕地、林地也得到了有效的保护，避免了周边生态环境遭受破坏。

## 2、排危除险

中高风险区内部分隐患点规模较小，危害程度较低，但稳定性较差，在遭遇极端天气时可能发生滑坡，因此，选取该类地灾隐患点开展排危除险，可有效的避免地质灾害隐患点进一步发展，拟选取区内 22 处中高风险区开展排危除险，详见表 10-6：

表 10-6 洪江区地质灾害风险区整治措施一览表

序号	风险等级	风险区名称	威胁人数 (人)	威胁房屋 (栋)	威胁财产 (万元)	整治措施
1	中风险	洪江区横岩乡菖蒲村金子孔杨建富人居斜坡单元改造	12	3	90	挡土墙+截排水沟
2	中风险	洪江区横岩乡渔梁村湛俊勇人居斜坡单元改造	8	2	60	挡土墙+截排水沟
3	中风险	洪江区沅江路街道大湾塘社区滕树高人居斜坡单元改造	14	3	100	挡土墙+截排水沟
4	中风险	洪江区河滨路街道带子街社区李慧敏等 7 户人居斜坡单元改造	4	2	60	挡土墙+截排水沟
5	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡堆边村陈方清人居斜坡单元改造	46	12	400	挡土墙+截排水沟
6	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡桂花园村杨章明人居斜坡单元改造	30	8	300	挡土墙+截排水沟
7	中风险	湖南省怀化市洪江区横岩乡横岩村沈招财人居斜坡单元改造	34	9	350	挡土墙+截排水沟
8	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡洪高村桥冲组人居斜坡单元改造	5	1	24	挡土墙+截排水沟
9	中风险	湖南省怀化市洪江区河滨路街道回龙寺社区洪光宪人居斜坡单元改造	27	9	270	挡土墙+截排水沟
10	中风险	湖南省怀化市洪江区高坡街街道桐油湾社区张文胜等 3 户住房处人居斜坡单元改造	34	8	280	挡土墙+截排水沟
11	中风险	湖南省怀化市洪江区河滨路街道萝卜湾社区耐火塑料厂宿舍人居斜坡单元改造	4	1	30	挡土墙+截排水沟
12	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡茅头园村向发善人居斜坡单元改造	26	6	230	挡土墙+截排水沟
13	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡楠木田村唐开华人居斜坡单元改造	7	1	70	挡土墙+截排水沟
14	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡滩头村李龙辉等 6 户人居斜坡单元改造	24	6	180	挡土墙+截排水沟
15	中风险	湖南省怀化市洪江区河滨路街道桃李园社区李庆长人居斜坡单元改造	13	3	80	挡土墙+截排水沟
16	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡铁溪村黄建人居斜坡单元改造	14	3	80	挡土墙+截排水沟

17	中风险	湖南省怀化市洪江区高坡街街道桐油湾社区唐秋晴人居斜坡单元改造	3	1	40	挡土墙+截排水沟
18	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡渔梁村欧光鸿人居斜坡单元改造	6	2	40	挡土墙+截排水沟
19	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡优胜村周基贵人居斜坡单元改造	12	3	100	挡土墙+截排水沟
20	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡楠木田村蒋良庆人居斜坡单元改造	13	5	130	挡土墙+截排水沟
21	中风险	湖南省怀化市洪江区桂花园乡楠木田村危三湖人居斜坡单元改造	4	1	30	挡土墙+截排水沟
22	中风险	湖南省怀化市洪江区河滨路街道中山路社区禹柏平、杨继兴 2 户人居斜坡单元改造	6	2	60	挡土墙+截排水沟

排危除险工程具有施工简单、投资低的优点，因此，面对地质灾害点多面广的情况下，采用排危除险工程可有效的抑制地质灾害的发展，使得百姓生命财产安全得到保护，保障百姓安居乐业，也可以避免生态环境遭受破坏，避免水土流失。

### 3、农村切坡建房“微治理”

农村切坡建房风险点“微治理”是指按照规范程序对已经初步判定为中高风险的切坡建房风险点进行核查，认定其治理紧迫性，按“一户一策”采取修筑挡墙、分台阶削坡、修建截（排）水沟等“微治理”措施，以成本小、效用大的工程消除或降低切坡房屋的安全隐患。根据前期调查工作，拟选取 124 处中风险切坡建房进行“微治理”，详见表 10-7：

表 10-7 农村切坡建房“微治理”统计表

序号	户主姓名	人数 (口)	财产 (万元)	防治 分级	防治 分期	风险 等级	治理措施	费用估算 (万元)
1	向鲁顺	6	90	次要	远期	中	截排水沟 60m	1.2
2	向培申	4	90	次要	远期	中	截排水沟 60m	1.2
3	向培林	2	30	中等	中期	中	削方卸载 80m <sup>3</sup> +截排水沟 40m	1.4
4	向开林	3	30	重要	近期	高	被动式防护网 25 m <sup>2</sup>	0.5
5	邓本棋	4	30	次要	远期	中	截排水沟 45m	0.9
6	向培东	2	20	次要	远期	中	截排水沟 60m	1.2
7	冯堂秀	5	30	中等	中期	中	截排水沟 40m+浆砌石挡墙 34m <sup>3</sup>	3
8	向同永	4	30	重要	近期	高	削方卸载 105m <sup>3</sup> +浆砌石挡墙 50m <sup>3</sup>	4
9	贺德斌	3	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 46m <sup>3</sup>	3
10	李小平	5	15	中等	中期	中	简易挡墙 50m <sup>3</sup>	2.5
11	龚开祥	8	30	次要	远期	中	截排水沟 40m	0.8

序号	户主姓名	人数 (口)	财产 (万元)	防治 分级	防治 分期	风险 等级	治理措施	费用估算 (万元)
12	禹佰平	4	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 40m³	2.6
13	杨洪建	11	165	中等	中期	中	削方 20m³+截排水沟 100m+喷锚 50 m²	3.3
14	李来秀	2	15	次要	远期	中	截排水沟 40m	0.8
15	明凯	2	15	中等	中期	中	被动式防护网 20 m²	0.4
16	姜洪元	2	10	次要	远期	中	截排水沟 40m	0.8
17	左荣贵	4	20	次要	远期	中	截排水沟 40m	0.8
18	熊付生	6	15	中等	中期	中	简易挡墙 35m³	1.8
19	胡高华	3	30	中等	中期	中	截排水沟 40m+浆砌石挡墙 30m³	2.8
20	时和花	4	45	中等	中期	中	削方卸载 120m³+浆砌石挡墙 40m³	3.5
21	田玉龙	2	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 40m³+简易挡墙 20m³	2.7
22	仇长英	2	30	中等	中期	中	削方 10m³+喷锚 50 m²	1.3
23	赵国庆	2	15	中等	中期	中	简易挡墙 75m³	3.7
24	王学钢	4	30	中等	中期	中	截排水沟 40m+浆砌石挡墙 18m³	2
25	向信杰	2	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 20m³	1.3
26	陈芳桂	2	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 38m³	2.5
27	杨章群	2	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 53m³	3.5
28	杨文斌	2	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 30m³	2
29	袁化富	2	20	中等	中期	中	简易挡墙 40m³+路面硬化	3.2
30	李庆长	4	25	重要	近期	高	主动式防护网 160 m²	4
31	刘彦	4	25	中等	中期	中	浆砌石挡墙 33m³	2.1
32	贺晓玉	2	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 63m³	4.1
33	宋先贵	7	20	次要	远期	中	截排水沟 40m	0.8
34	宋泽兴	4	25	中等	中期	中	浆砌石挡墙 31m³	2
35	宋泽明	2	10	中等	中期	中	削方 18m³+浆砌石挡墙 54m³	3.6
36	邱才银	3	15	中等	中期	中	混凝土挡墙 25m³	2.8
37	贺俊友	6	30	重要	近期	高	混凝土挡墙 10m³	1.1
38	绕玲清	5	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 45m³	2.9
39	王毅珍	2	15	中等	中期	中	截排水沟 40m+喷锚 60 m²	2.3
40	尹有元	2	10	中等	中期	中	截排水沟 50m+喷锚 140 m²	4.3
41	杨维美	2	20	中等	中期	中	截排水沟 50m+浆砌石挡墙 24m³	2.6
42	王姣贵	13	60	中等	中期	中	浆砌石挡墙 63m³	4.1
43	李琼宇	2	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 63m³	4.1
44	李芳	3	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 35m³	2.3
45	蒋良信	3	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 55m³	3.6
46	贺振云	2	20	重要	近期	高	喷锚 80 m²	2
47	沈松军	2	20	重要	近期	高	喷锚 160 m²	4
48	沈招财	3	20	重要	近期	高	喷锚 80 m²+截排水沟 45m	2.9
49	梁薄东	3	20	重要	近期	高	削方 120m³+截排水沟 40m+喷锚 60 m²	3.2
50	李平香	2	20	中等	中期	中	喷锚 160 m²	4



序号	户主姓名	人数 (口)	财产 (万元)	防治 分级	防治 分期	风险 等级	治理措施	费用估算 (万元)
51	贺祖来 贺子峰	5	20	中等	中期	中	削方卸载 180m <sup>3</sup> +截排水沟 40m	2.1
52	邹素珍	4	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 60m <sup>3</sup>	3.9
53	欧东勇	4	20	中等	中期	中	削土方 30m <sup>3</sup> +浆砌石挡墙 50m <sup>3</sup>	3.4
54	向培忠	4	30	中等	中期	中	削土方 10m <sup>3</sup> +浆砌石挡墙 50m <sup>3</sup>	3.3
55	杨富琴	3	15	重要	近期	高	削土方 10m <sup>3</sup> +浆砌石挡墙 50m <sup>3</sup>	3.3
56	胡秋香	4	25	中等	中期	中	混凝土挡墙 24m <sup>3</sup>	2.6
57	米久贵	4	15	中等	中期	中	喷锚 100 m <sup>2</sup>	2.5
58	舒昌贵	4	30	中等	中期	中	喷锚 110 m <sup>2</sup>	2.8
59	向开良	4	20	重要	近期	高	混凝土挡墙 32m <sup>3</sup>	3.5
60	孟红平	5	15	重要	近期	高	混凝土挡墙 24m <sup>3</sup> +排水沟 40m	3.4
61	瞿湘福	2	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 40m <sup>3</sup> +排水沟 40m	3.4
62	申全胜 向开梅	4	20	次要	远期	中	喷锚 100 m <sup>2</sup>	2.5
63	石松兰	3	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 40m <sup>3</sup>	4.4
64	杨隆财	3	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 50m <sup>3</sup>	3.2
65	谢爱梅	3	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 30m <sup>3</sup>	3.3
66	李作莲	5	30	次要	远期	中	喷锚 100 m <sup>2</sup>	2.5
67	龙怀富	5	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 60m <sup>3</sup>	3.9
68	向满妹	6	20			中	喷锚 140 m <sup>2</sup>	3.5
69	黄俊云	3	20	中等	中期	中	削方 30m <sup>3</sup> +喷锚 70 m <sup>2</sup>	2
70	曾祥国	6	20	中等	中期	中	削方 40m <sup>3</sup> +浆砌石挡墙 60m <sup>3</sup>	4.2
71	黄俊兴	2	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 30m <sup>3</sup>	3.3
72	周光华	3	20	中等	中期	中	削方 40m <sup>3</sup> +混凝土挡墙 15m <sup>3</sup>	1.9
73	杨元发	5	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 25m <sup>3</sup>	2.8
74	杨宏钧	3	20	中等	中期	中	削土方 12m <sup>3</sup> +混凝土挡墙 24m <sup>3</sup>	2.7
75	舒远文	4	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 40m <sup>3</sup>	4.4
76	杨先友	3	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 60m <sup>3</sup>	3.9
77	杨春元	3	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 32m <sup>3</sup>	3.5
78	杨长生	4	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 24m <sup>3</sup> +排水沟 30m	3.2
79	李龙辉	6	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 35m <sup>3</sup>	3.8
80	李昌球	5	20	中等	中期	中	削方减载土方 10m <sup>3</sup> +混凝土挡 墙 35m <sup>3</sup>	3.9
81	蒋长凤	3	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 30m <sup>3</sup>	3.3
82	杨顺友	6	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 24m <sup>3</sup>	2.6
83	何忠喜	6	20	中等	中期	中	喷锚 150 m <sup>2</sup> +排水沟 30m	4.4
84	向同和	3	20	中等	中期	中	削方减载土方 10m <sup>3</sup> +混凝土挡 墙 24m <sup>3</sup>	2.6
85	向培进	4	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 36m <sup>3</sup>	4
86	周兰玉	2	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 36m <sup>3</sup>	4
87	杨有梅	3	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 30m <sup>3</sup>	3.3
88	刘雪梅	3	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 36m <sup>3</sup>	4
89	杨绍刚	3	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 30m <sup>3</sup>	3.3
90	胡世民	6	20	次要	远期	中	喷锚 20 m <sup>2</sup>	0.5
91	唐贤平	2	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 14m <sup>3</sup>	1.5

序号	户主姓名	人数 (口)	财产 (万元)	防治 分级	防治 分期	风险 等级	治理措施	费用估算 (万元)
92	杨荣华	2	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 32m³	3.5
93	杨顺秀	2	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 24m³	2.6
94	向开华	3	30	中等	中期	中	混凝土挡墙 24m³	2.6
95	杨继寿	4	20	中等	中期	中	混凝土挡墙 30m³	3.3
96	周基华	4	20	次要	远期	中	喷锚 150 m²	3.8
97	覃建	4	20	中等	中期	中	削方卸载石方 45m³+喷锚 45 m² +截排水沟 30m	2.2
98	杨学光	3	30	次要	远期	中	喷锚 110 m²	2.8
99	粟爱民	4	15	次要	远期	中	喷锚 30 m²	0.8
100	谢盛久	4	15	次要	远期	中	喷锚 36 m²	0.9
101	张建平	5	15	中等	中期	中	浆砌石挡墙 32m³+截排水沟 45m	3
102	杨四清	4	20	中等	中期	中	喷锚 120 m²+截排水沟 50m	4
103	杨尧还	5	20	中等	中期	中	削方卸载土石方 100m³+喷锚 100 m²+截排水沟 50m	4.3
104	贺兴江	5	20	次要	远期	中	截排水沟 35m	0.7
105	贺俊凡	5	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 40m³+截排水沟 30m	3.2
106	贺继元	3	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 30m³	2
107	贺东生	4	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 24m³	1.6
108	贺春生	4	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 16m³	1
109	田成卫	4	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 30m³	2
110	周开军	2	20	中等	中期	中	削方卸载土方 15m³+喷锚 25 m² +截排水沟 30m	1.3
111	黄通富	7	20	中等	中期	中	喷锚 28 m²+截排水沟 20m	1.1
112	向建梅	3	30	次要	远期	中	喷锚 42 m²	1
113	蒋才华	3	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 45m³+喷锚 10 m²+ 截排水沟 30m	3.8
114	周圣明	6	20	次要	远期	中	喷锚 60 m²	1.5
115	周基贵	1	20	重要	近期	高	喷锚 125 m²+截排水沟 45m	4
116	向开河	5	20	中等	中期	中	浆砌石挡墙 26m³	1.7
117	向开永	7	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 39m³	2.5
118	周基兴	4	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 30m³+喷锚 40 m²	3
119	向信道	5	30	次要	远期	中	喷锚 25 m²	0.6
120	向培钊	3	30	次要	远期	中	喷锚 45 m²	1.1
121	向东光	3	30	次要	远期	中	喷锚 40 m²	1
122	覃易明	4	15	次要	远期	中	喷锚 40 m²	1
123	向开江	3	30	中等	中期	中	浆砌石挡墙 52m³+截排水沟 30m	4
124	张爱英	4	20	次要	远期	中	喷锚 40 m²	1
合计		469	3060					325

#### 4、“平急两用”避难场所建设

当遭遇地灾灾害时，受威胁群众往哪里跑、怎么跑、跑到了基本生活怎么保障，是灾险情期间保障人民群众生命安全关键的一环，也



直接影响到当地社会和谐稳定问题，因此，“平急两用”避险安置场所的建设势在必行。

对地质灾害风险区中居住相对集中的区域，结合人口分布、孕灾地质条件，以居民生活圈为基本单元，遵循“平急结合、平急两用”的原则，科学布局、充分考虑地质安全选址建设各级各类应急避险安置场所，合理设置场所的功能区和配置相应设施设备物资。在居民点周边 1~2km 内区域，通过相应的地灾评估工作，结合当地村民意愿，选择村部、学校、广场、公园绿地、仓库等现有场地，按“平急两用”避险安置场所建设标准开展改造升级；对于周边无合适现有场地的，结合注重生态、和谐共生的原则，新建避险安置场所。

因此，本项目拟改造 2 处“平急两用”避险安置场所，分为位于洪江区堆边村村部和桂花园村村部。

表 10-8 地质灾害“平急两用”避险安置场所建设工程项目方案表

序号	项目名称	单位	数量
1	“平急两用”避险安置场所改造	个	2

5、暴雨多灾区“安全岛”农村居民宅基地集中供应

(1) 暴雨多灾区“安全岛”农村居民集中宅基地规划选址

根据历年降雨数据、地质条件，结合当地村民意愿，按照上位规划要求和村庄发展实际，结合村庄布局现状，对洪江区铁溪村暴雨多灾区的农村居民集中宅基地进行规划选址。

(2) 暴雨多灾区“安全岛”农村居民聚集地地质灾害危险性评估

对初步选定的集中宅基地的地质灾害危险性开展全面评估，分析规划区内各种地质灾害的危险性，进行现状、预测和综合评估，突出防治地质灾害措施与建议，并对场地适宜性进行评价。

(3) 暴雨多灾区“安全岛”农村居民集中宅基地地质灾害风险削减工程

根据农村居民聚集地的地质灾害危险性评估结果，对建设“安全岛”的农村居民集中宅基地通过排、挡、卸等措施进行地质灾害风险削减工程。

表 10-9 地质灾害“安全岛”工程项目方案表

序号	项目名称	单位	数量
1	湖南省暴雨多灾区“安全岛”农村居民集中宅基地规划选址	处	1
2	湖南省暴雨多灾区“安全岛”农村居民集中宅基地地质灾害危险性评估	处	1
3	暴雨多灾区“安全岛”农村居民集中宅基地地质灾害风险削减工程（含三通一平）	处	1

### 6、地质灾害“隐患点+风控区”双控体系建设

以自然资源部地勘司组织编制发布了《地质灾害“隐患点+风险区”双控体系建设指南(试行)》为指导文件，紧密围绕县级地质灾害风险防控需求，推动防控重点由“隐患点”向“隐患点+风险区”转变，建设地质灾害风险双控的职责分工体系、全链条工作技术支撑体系、制度体系、智慧服务体系四个体系，通过双控体系建设，创新地质灾害风险双控工作模式，实现地质灾害隐患点与风险区防控全生命周期的管理和全链条工作闭环的管理，推动行政管理与技术支撑的深度融合，切实提高县、市两级地质灾害防治能力，最大限度防范和化解地质灾害风险，保障人民群众生命财产安全。

具体内容为建立县级地质灾害“隐患点+风控区”风险预警系统；开展洪江区地质灾害隐患点和风险区动态调查与更新；开展洪江区地质灾害隐患点和风险区群测群防、普适型监测网络建设等，精细化风险识别，智慧化风险防控，多样化风险科普宣传培训。

### 7、农村居民宅基地集中平整

对受地理地貌限制农村居民宅基地选址困难的山地丘陵区，采用退坡还居的方式进行宅基地集中平整，解决山区群众建房随意切坡诱发地质灾害的可能，降低切坡建房风险。洪江区横岩村山地面积占比较高，中风险以上风险区分布面积广，多因切坡建房引起，因此拟在

横岩村实施农村居民宅基地集中平整工程。

地质灾害综合整治投资概算费用根据估算工程量和综合单价计算，其中工程治理费 750 万元，排危除险工程费用 1287.5 万元，地质灾害“隐患点+风控区”双控体系建设 150 万元，农村切坡建房“微治理”费用 325 万元，“平急两用”避难场所建设费用 100 万元，“安全岛”建设费用 120 万元，农村居民宅基地集中平整费用 80 万元，地质灾害综合整治费用共计 2812.5 万元，详见表 10-9。

表 10-10 地质灾害综合整治工程投资概算表

序号	整治措施	概算费用（万元）
1	工程治理	750
2	排危除险	1287.5
3	地质灾害“隐患点+风控区”双控体系建设	150
4	农村切坡建房“微治理”	325
5	“平急两用”避难场所	100
6	安全岛建设	120
7	农村宅基地集中平整	80
	合计	2812.5

地质灾害治理项目规模为 140.8947hm<sup>2</sup>，预计投资 2812.5 万元，资金来源为社会资本。具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。

#### 10.1.4 乡村风貌提升和历史文化保护

##### 人居环境整治项目

基于《怀化市洪江区国土空间总体规划（2021-2035 年）》以及群众走访调查、政府内部会议商讨，乡村人居环境整治项目拟对洪江区 14 个村庄农村人居环境整治，开展房屋风貌改造、完善沿线美化亮化沿线环境整治，补齐各类基础设施和公共服务体系，完善旅游配套。人居环境整治项目总整治范围 132.1678hm<sup>2</sup>，预计总投资 3000 万元，其中，桂花园乡茅头园村、横岩乡横岩村作为示范点，由财政投入 600 万元。具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。

具体如下：

表 10-11 乡村人居环境整治项目安排表

序号	子项目名称	总用地规模 (hm <sup>2</sup> )	拟整治范围 (hm <sup>2</sup> )	主要内容
1	菖蒲村人居环境 整治项目	1019.089633	8.5428	开展人居环境整治，持续发力美丽乡村建设，以桂花园乡茅头园村、横岩乡横岩村为示范点，实行以点带面，重点开展村口整治、乡村主干道美化亮化、建筑风貌提升、全民健身广场建设、乡村绿化五大工程，改善村庄生活、生产条件，增强村民幸福感，打造镇区人居环境改善以及村（社区）的美丽乡村建设样板示范。
2	川山村人居环境 整治项目	552.8840859	14.6278	
3	堆边村人居环境 整治项目	529.1530792	6.5973	
4	桂花园村人居环 境整治项目	735.7347706	7.3655	
5	横岩村人居环境 整治项目	1823.119345	8.5255	
6	洪高村人居环境 整治项目	491.1345159	3.5128	
7	鸬鹚村人居环境 整治项目	600.117714	5.5069	
8	茅头园村人居环 境整治项目	911.0849799	11.6471	
9	楠木田村人居环 境整治项目	553.828413	6.4120	
10	滩头村人居环境 整治项目	908.1343117	12.0527	
11	铁溪村人居环境 整治项目	1161.704487	8.1574	
12	岩门村人居环境 整治项目	271.430357	14.0760	
13	优胜村人居环境 整治项目	263.040227	12.4829	
14	渔梁村人居环境 整治项目	602.0406546	12.6610	
合计		10422.49657	132.1678	

## (1) 项目概况

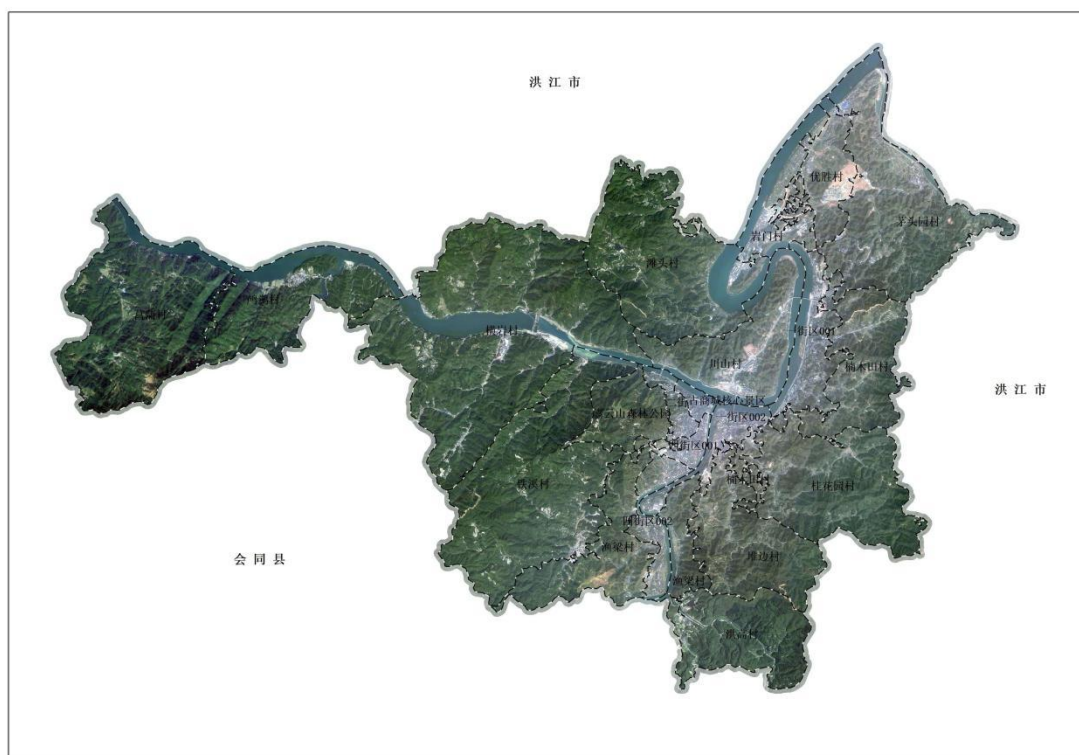


图 10-5 人居环境整治项目位置图

以人居环境整治示范点桂花园乡茅头园村与横岩乡横岩村为例：

①茅头园村人居环境整治项目：桂花园乡茅头园村位于洪江区北部，村域总面积为  $911.0000\text{hm}^2$ ，由原茅头园村和均冲村合并而成，东倚雪峰山，西临沅江，南临楠木田村，北倚洪江市，距洪江古商城共 9 公里。茅头园村人居环境整治项目整治面积为  $11.6471\text{hm}^2$ 。

项目拟整治范围在村域的位置如图所示：

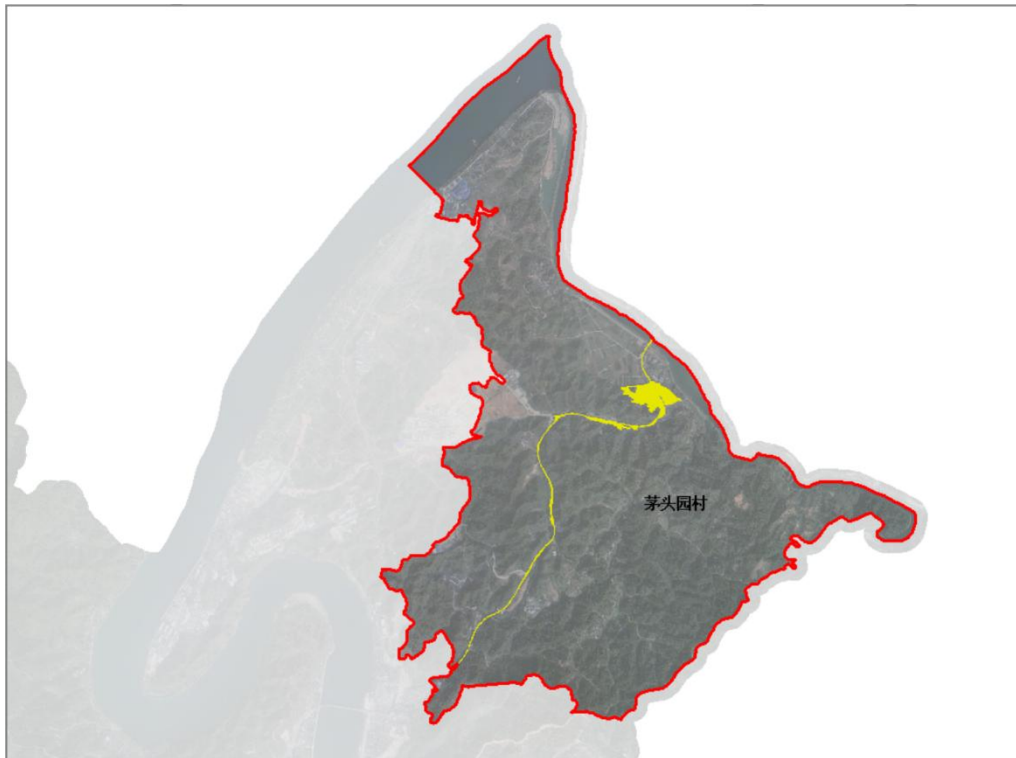


图 10-6 茅头园村人居环境整治项目范围图

②横岩村人居环境整治项目：横岩村隶属怀化市洪江区横岩乡，位于洪江区西部，洪黔公路和沅江穿村而过，村民多沿路沿江而居，交通较为方便,有洪江“西大门”之称。横岩村由原横岩村和原沅河村合并而成，村域面积为 1823.0000hm<sup>2</sup>，以丘陵山区为主。横岩村人居环境整治项目整治面积为 8.5255hm<sup>2</sup>。

项目拟整治范围在村域的位置如图所示：

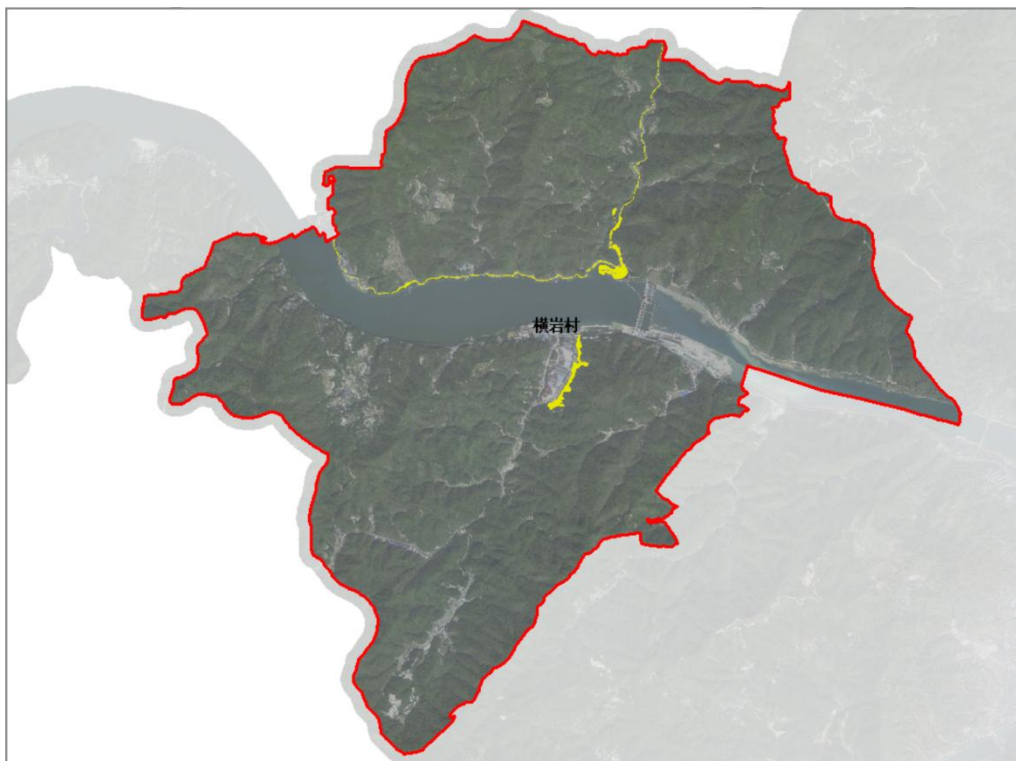


图 10-7 横岩村人居环境整治项目范围图

## （2）工程治理措施

在尊重村庄原有格局肌理与秩序逻辑的基础上，听取当地人民群众意愿，通过改善乡村基础设施、提升乡村环境质量、推进乡村绿化美化等方式，提升乡村风貌，洪江区文化特色，打造具有地域特色、生态宜居的美丽乡村。

### 1) 村口整治工程

在入村口设置景观与村口标识。采用植物造景与建筑空间结合的形式，体现村庄特色和洪江文化标志性。





图 10-8 整治前



图 10-9 整治后（意向）

## 2) 乡村主干道美化亮化工程

结合洪江区文化特色，增设护栏、路灯、垃圾箱、路标等基础设施。



标识系统包括小组指引牌、美丽屋场入口标识牌、交通、重要设施节点和安全标志等，标识标牌应与周边风貌相协调。根据实地情况和交通指引需要，提供交通和村委会、养老院等重要服务设施信息服务，向村民、路人清晰标示当前位置、前方不同设施方向、名称、距离等要素。在步行道上的牌示要标示出距目标设施点的距离。



图 10-10 整治前



图 10-11 整治后（意向）

### 3）建筑风貌提升工程

**设置院墙：**院落是村民生活休憩的主要交往场所，是晾晒衣物、种植和处理农作物的地方。过于暴露、缺乏秩序会影响村庄的卫生与美观。村庄改造的第一步就是建议通过院墙的设置，建立村宅间的秩序。院墙建议统一设计，采用青砖灰瓦、石材基座等，使风貌与洪江古商城文化相呼应。

**农村危旧闲置房改造：**保护现状较好的特色民居；拆除重建危房，新建住宅风格应符合整体风貌，建筑高度控制在 3 层以下。

对于与传统风格不协调的民居，保留建筑主体，立面修缮或清洁，砖墙进行外立面粉刷，或“瓷改涂”处理；必要时对建筑立面色彩、造型、风格以及对建筑的屋顶“平改坡”“平坡结合”或者“平改绿”等进行深度改造设计。远期考虑拆除作为公共绿地或新建住宅，体现当地民居特色。

**电线整治：**电线杂乱无章不仅影响村庄的美观，还存在一定的安

全隐患。整治措施包括对村庄内的电线进行统一规划，合理布局，避免电线随意拉设，建议电线入地。



图 10-12 整治前



图 10-13 整治后（意向）

#### 4) 全民健身广场工程

充分利用现有条件，将闲置用地等整治成村民活动的公共节点空间，在公共空间设置石板凳、座椅等休息工具以及布置运动器械等，为村民休息提供良好的公共场所。针对不同村庄进行独特文化和活动的元素提取，强调主题性与识别性，在给村民休闲空间的同时作为当地文化展示。





图 10-14 整治前



图 10-15 整治后（意向）

### 5) 乡村绿化工程

开展水塘综合整治，通过清淤疏浚、生态修复实现水质清澈、环境整洁、排灌顺畅的核心目标，全面保障农业与生活用水。在此基础上，对条件适宜的水塘进行景观化改造，如种植荷花等水生植物，使其在发挥实用功能的同时，晋升为点缀乡村、宜居宜游的生态景观。



图 10-16 整治前



图 10-17 整治后（意向）

### 10.1.5 产业布局 and 引入

综合考虑多方面的因素，在遵循相关原则的基础上，契合洪江区发展规划。通过合理的产业布局类型规划和有效的产业导入策略实施，以融合发展的“一竹一鸡”农业特色产业项目为核心，在适应发展现代农业和适度规模经营需要统筹安排农、林、牧、副、渔等农业

发展空间，充分发挥土地资源的潜力，发展“农业经济”“林下经济”“银发经济”“庭院经济”等。坚持以“三品一标”为抓手，种植、养殖、加工等多个环节紧密衔接，形成完整的产业链条。洪江区桂花园乡、横岩乡全域土地整治项目产业布局和引入项目 3 个，涉及特色农、林、牧、副、渔等农业产业，引入项目总规模为 3167.2068hm<sup>2</sup>，总投资约 25394.26 万元。

产业项目用地以盘活低效闲置土地为主，新增的设施农用地严格按照湖南省自然资源厅 湖南省农业农村厅 湖南省林业局《关于支持设施农业发展规范用地用林管理有关工作的通知》（湘自资规〔2023〕4 号）等相关文件要求，不存在永久基本农田保护区新建大棚等侵占、破坏永久基本农田等行为。

所有产业项目均未涉及地类变化。

表10-12 产业导入项目表

编号	项目名称	主要建设内容	项目建设规模（hm <sup>2</sup> ）	投资规模（万元）	资金主要来源	备注
1	洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	竹林质量提升工程。修复和治理“以竹代塑”高标准竹笋林基地、高标准用材林基地。改扩建生产道路，以及林地清理、挖沟填坑、松土施肥、管护用房、采运设备等。	1896.4763	9814.26	社会资本	
		楠竹生态加工园项目：新建楠竹加工厂，主要包括修建挡土墙，整平地面，建设厂房及购置相关加工设备。	1.3720	2900	社会资本	
		万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目：雪峰山乌骨鸡特色产业养殖，结合横岩乡的林地资源，打造“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”，定位为高品质、生态化的乌骨鸡养殖基地，以满足市场对优质禽类产品的需求。	1266.6667	6680	社会资本	
2	竹林普惠养老服务中心项目	该项目依托洪江区的优质竹林生态资源，旨在打造一个集养老、静修体验、慢生活于一体的综合性、高品质竹林养老目的地。	1.1225	2500	社会资本	

编号	项目名称	主要建设内容	项目建设规模 (hm <sup>2</sup> )	投资规模 (万元)	资金主要来源	备注
3	横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	①横岩乡鸬鹚村室内研学基地：打造成为学生们拥抱自然、体验文化、拓展思维的理想之地。②横岩乡马颈坳户外研学基地：打造一个集生态露营、星空观测、森林体验与亲子教育于一体的低干扰型轻度假目的地，为游客提供沉浸式的自然星空体验。	1.5693	3500	社会资本	
合计			3167.2068	25394.26		

#### a) 洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目 (“一鸡一竹”)

依托洪江区万顷竹海的竹资源优势，大力推行洪江区地理标志特色品牌“一竹一鸡”VEP 农业特色产业融合发展项目，以生态赋能，“三产融合”为核心理念，一切建设都必须以保护和提升洪江区生态系统为前提，通过一产（种植/养殖）、二产（加工）的深度融合，实现生态价值的最大化转化，打造国家级“两山理论”实践创新基地和湘西地区林下生态经济综合体标杆，不仅是产品的生产基地，更是生态体验和乡村振兴的展示窗口。项目总规模 3164.5150hm<sup>2</sup>，总投资 19394.26 万元，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。

##### ① 万亩竹林提质改造项目

本项目旨在通过实施系统性、科学化的竹林质量提升工程，全面激活竹林资源潜力，推动竹产业高质量发展。邀请竹产业领域资深专家组成技术团队，深入调研不同片区的竹林立地条件与生长状况，因地制宜制定并实施包括砍除杂灌、全面垦复、精准施肥、结构化合理采伐等在内的精细化抚育管理措施，以显著提升竹笋与竹材的产量、品质及林地综合生产力。在改造过程中，将科学补植兼具高经济价值与良好观赏性的特色竹种，优化竹林群落结构，不仅直接提高经济效益，也为后续发展竹林生态观光、科普教育及休闲体验等文旅业态奠定坚实的资源基础。对 1896.4763hm<sup>2</sup>“以竹代塑”高标准竹笋林基地进行修复与提质治理，建设内容涵盖完善排水沟渠系统、实施竹林结



构优化调整、全面清理林地、挖沟填坑以改善立地条件、实施深翻松土与配方施肥以及购置现代化采伐运输设备等，从而构建起高效、可持续的竹林经营体系。项目规模 1896.4763hm<sup>2</sup>，建设地点主要在横岩乡横岩村、鸬鹚村、菖蒲村和桂花园乡铁溪村、滩头村，预计投资 9814.26 万元。该项目中的竹林均有林权证，不涉及国有林场，且面积不与万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”项目重合。具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图10-18 万亩竹林提质改造预期效果图

② 楠竹生态加工园项目

将国民工业的老旧厂房进行进行适应性改造和结构加固，将其建设为集约化的产业基地，通过整合洪江区内零散的加工单元，规划建设标准化的生产厂房、原料堆场、成品仓库及生产管理用房，并集中购置安装用于精深加工的关键设备，重点建设竹家具、竹工艺品、竹纤维产品及竹炭等高附加值产品的生产线，同时配套建设园区道路、水电管网、污水处理设施。项目还将与设计师合作，开发具有洪江特色、现代美学和实用功能的竹制品，发掘洪江竹文化的新可能。项目



规模约 1.3720hm<sup>2</sup>，建设地点主要在四街区国民工业旧址，投资 2900 万元。该项目用地为闲置的国有建设用地，仅在已有厂房基础上进行改建，不会新增建设用地。具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图10-19楠竹生态加工园建设预期效果图

③ 万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”

该项目将依托横岩乡独特的万亩竹林资源，以生态循环为核心，打造集规模化养殖、绿色生产、品牌运营与产业融合于一体的高品质林下养殖示范基地。项目建设内容涵盖以下几个方面：一是科学规划竹林生态养殖区，依据竹林密度与地势划分放养轮牧区、栖息棚架区及觅食补给区，搭建防风避雨、符合乌骨鸡习性的生态鸡舍，配套自动饮水与补光系统，确保鸡群在自然环境中健康生长。二是构建种苗培育与防疫体系严格选育雪峰乌骨鸡优质品系，实施全程疫病监测与环境消毒，保障鸡苗源头安全。三是完善生态循环设施，建立鸡粪集中收集与发酵处理站，将有机肥科学还竹，促进竹林土壤改良，同步配置竹林虫害生物防治系统，形成“鸡食林虫、粪肥竹林、竹荫护鸡”

的可持续循环。四是打造“雪峰乌骨”特色品牌，深化林下养殖故事与文化内涵，设计高端礼品装与日常消费系列，通过线上线下渠道推广，并探索竹林观光、养殖体验等农旅融合路径，延伸产业价值链条。整体项目以“生态化、标准化、品牌化”为导向，通过闭环式种养结合，不仅提升乌骨鸡的肉质与营养价值，同时保护竹林生态，推动洪江区特色农业向绿色、高效、复合型产业模式升级。项目规模1266.6667hm<sup>2</sup>，建设地点主要集中在横岩乡横岩村万亩竹林，投资6680万元。该项目中的竹林均有林权证，不涉及国有林场，且面积不与万亩竹林提质改造项目重合。具体实施计划见表10-15实施计划安排表。



图 10-20 万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”建设预期效果图

**b) 竹林普惠养老服务中心**

该项目依托洪江区得天独厚的优质竹林生态资源、富氧空气、山水景观、静谧环境，旨在打造一个集住、养、医、乐、学于一体的社区养老服务平台，形成便捷的“15 分钟养老服务圈”。项目建设总



规模约 1.1225hm<sup>2</sup>，总投资为 2500 万元，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。核心内容包括：

1.普惠养老服务中心：项目旨在打造一个面向社区普通老年人、经济可负担的综合性养老服务中心。对现有建筑进行适老化改造或新建，内部规划设置 40 张普惠型养老床位，提供长期托养、日间照料和居家上门服务。中心将配备无障碍居住房间、公共助餐食堂、基础医疗康复室及多功能活动室等核心功能空间，并充分利用周边的竹林田园环境，开辟安全的户外活动区域，组织简单的文体康乐活动。项目通过政府支持、社会运营的模式，严格控制建设和运营成本，制定普惠性收费标准，并优先保障本地经济困难、失能失智老人的照护需求，旨在让更多长者在家门口就能获得有质量、有温度的基本养老服务。项目规模 0.3350hm<sup>2</sup>，建设地点在雄溪公园，项目投资 700 万元，项目用地为闲置的国有建设用地，仅在已有建筑物上进行改建，不新增建设用地，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图10-21 普惠养老服务中心项目现状图  
(a)



图 10-21 普惠养老服务中心项目预期效果图  
(b)

2.老年健身活动体验中心：项目以妙音寺北侧场地为基础，精心规划建设集健身康复、教育培训、文化娱乐与社交休闲于一体的复合功能空间。中心内部将设立配备专业适老化器材的健身区、提供物理治疗与健康管理的康复区，以及用于开展智能手机应用、养生课程等

丰富培训的多功能教室。同时，项目包含宽敞的演艺厅、各类兴趣活动室、社区老年食堂、阅览茶叙等公共服务区域，充分满足长者的精神文化与日常社交需求。室外则融合景观设计，建设适合门球、健步走等活动的户外场地与静谧花园。整个中心将全面采用无障碍设计，并融入智慧化管理，以公益普惠为原则，为周边老年居民提供一个促进健康、学习交流、享受生活的温馨港湾。项目规模 0.7875hm<sup>2</sup>，建设地点位于雄溪公园妙音寺北侧，项目投资 1800 万元。项目用地为闲置的国有建设用地，仅在已有建筑物上进行改建，不新增建设用地，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图10-22老年健身活动体验中心现状图（a）图10-22老年健身活动体验中心预期效果图（b）

**c) 横岩乡鸬鹚村滨水研学基地项目**

横岩乡鸬鹚村滨水研学基地立足于鸬鹚村得天独厚的自然禀赋，通过深度融合“横岩乡鸬鹚村室内研学基地”与“横岩乡马颈坳户外研学基地”，旨在打造一个集生态探索、文化传承与星空观测于一体的综合性自然教育平台。项目规模为 1.5693hm<sup>2</sup>，项目投资 3500 万元，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。

**①横岩乡鸬鹚村室内研学基地**

翠竹山庄地理位置优越，毗邻 334 省道，交通便捷，却又远离喧嚣，背靠沅江与竹海，风景宜人，处于山水之间，景致宜人且富含负



氧离子，洋溢着宁静而浓厚的生态文化气息，是生态文化体验的不二之选。本次提质改造工程旨在激活这一闲置资源，聚焦于建筑修缮、环境提升与功能重塑。计划对原有屋舍进行结构加固与风貌复原，保留传统韵味的同时提升安全性与舒适度；全面清理并维护现有泳池，完善水循环与净化系统，使其焕发新生；同步升级道路、照明、给排水、无线网络等基础设施，增强接待能力与体验品质。改造后的翠竹山庄，将充分利用其依山傍水、翠竹环抱的自然课堂优势，转型为一处独具特色的生态体验基地。这里可开设自然观察、竹艺学习、水文考察等户外课程，成为学生们拥抱自然、体验文化、拓展思维的理想之地。项目地点位于横岩乡鸬鹚村，项目规模约为 0.1800hm<sup>2</sup>，建设地点位于横岩乡鸬鹚村翠竹山庄旧址，项目投资 700 万元。项目用地为闲置的国有建设用地，仅在已有建筑物上进行改建，不新增建设用地，具体实施计划见表 10-15 实施计划安排表。



图10-23 横岩乡鸬鹚村室内研学基地现状图（a）



图10-24 横岩乡鸬鹚村室内研学基地效果图（b）

## ②横岩乡马颈坳户外研学基地

横岩乡马颈坳户外研学基地依托马颈坳独特的临水景观与星空资源，以生态露营和自然体验为核心进行规划建设。规划在横岩乡鸬鹚村利用现状工矿用地进行盘活利用，建设项目将合理利用疏林与开阔地带，设置多层次露营区，包括自带帐篷营位、轻奢帐篷平台及少量森林木屋，满足不同游客需求。重点打造半岛环线生态步道、林间吊床休憩区、观星草坪活动场、自然教育讲解点及生态洗手间、集中淋浴间、垃圾分类处理站等基础设施，同步建设防雷防火、应急照明和安全监控系统保障运营安全。同时设置星空观测平台、林下互动剧场、季节性野餐区，并开发星空摄影、自然手作、户外拓展等体验活动，突出自然野趣与天文科普特色。通过适度引入智慧导览、线上预约管理，整体打造一个集生态露营、星空观测、竹林静修与亲子教育于一体的低干扰型研学目的地，为学生与游客提供沉浸式的自然星空体验。项目规模 1.3893hm<sup>2</sup>，建设地点位于横岩乡鸬鹚村马颈坳，项目投资 2800 万元。项目用地为闲置的国有建设用地，仅在已有建筑物上进行改建，不新增建设用地，具体实施计划见表 10-15 实施计划



安排表。



图10-25 横岩乡马颈坳户外研学基地现状图（a）



图10-26 横岩乡马颈坳户外研学基地预期效果图（b）

表10-13 项目安排表

编号	项目类型	项目名称	建设地点	项目建设规模 (hm <sup>2</sup> )	建设内容
1	农用地整治	汛旱并防与农田基础设施提升	堆边村、岩门村、桂花园村、楠木田村、洪高村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村	122.6998	耕地平整，对耕地进行提质改造，开展“汛旱并防”水系治理工程，系统提升区域防洪抗旱能力。合计耕地面积122.6998hm <sup>2</sup> ，新建翻修灌溉排水沟渠28.4km
2		林耕置换建设项目	堆边村、桂花园村、铁溪村、川山村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村	81.2145	选取140块图斑，共计40.6075hm <sup>2</sup> 的林地和园地，可置换等量的耕地。同时挑选253块，置换耕地优先选取生态红线内，恢复难度大且交通不便，缺少水源，分布零散的恢复属性图斑，面积共计40.6070hm <sup>2</sup> ，林耕置换共计面积81.2145hm <sup>2</sup>
3	建设用地整治	增减挂钩	堆边村、岩门村、优胜村、茅头园村、桂花园村、川山村、铁溪村滩头村、楠木田村、洪高村、渔梁村、横岩村、鸬鹚村、菖蒲村	4.5503	建设内容为对整治区域内废弃的农村宅基地、工矿废弃地等实施构筑物拆除、地表清基、废渣外运、土地平整、外借耕作层、土地翻耕、配套灌溉排水设施及生态保持工程等措施，改善地表土质地和土体结构、改良土壤、保水保土保肥，使之达到科学合理耕种要求。。
4	乡村风貌提升和历史文化保护	人居环境整治工程	桂花园乡、横岩乡十四个村，以茅头园村与横岩村为示范点	132.1678	对洪江区14个村庄农村人居环境整治，开展房屋风貌改造、完善沿线美化亮化沿线环境整治，补齐各类基础设施和公共服务体系，完善旅游配套。



5	乡村生态 保护修复	地质灾害治理	桂花园乡	140.8947	1.拟选取六个地块开展工程治理。2.拟选取区内22处中高风险区开展排危除险。3.拟选取124处中风险切坡建房进行“微治理”。4.拟改造2处“平急两用”避险安置场所，分为位于洪江区堆边村村部和桂花园村村部。5.建设三处安全岛。6.地质灾害“隐患点+风控区”双控体系建设。7.农村宅基地集中平整。；
6	产业导入	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	横岩乡横岩村、鸬鹚村、菖蒲村和桂花园乡渔梁村和铁溪村、滩头村	1896.4763	开展竹林质量提升工程。邀请竹产业专家，针对不同竹林状况，采取砍杂、垦复、施肥、合理采伐等措施，显著提高笋和竹材的产量与质量。在改造过程中，适当补植珍贵或观赏竹种，既提升经济效益，也为未来发展竹林观光、体验打下基础。修复和治理“以竹代塑”高标准竹笋林基地1896.4763hm <sup>2</sup> ，具体包括排水沟渠、竹林结构调整、林地清理、挖沟填坑、松土施肥、采运设备等。
			四街区	1.3720	将国民工业的老旧厂房进行进行适应性改造和结构加固，将其建设为集约化的产业基地，通过整合洪江区内零散的加工单元，规划建设标准化的生产厂房、原料堆场、成品仓库及生产管理用房，并集中购置安装用于精深加工的关键设备，重点建设竹家具、竹工艺品、竹纤维产品及竹炭等高附加值产品的生产线，同时配套建设园区道路、水电管网、污水处理设施。项目还将与设计师合作，开发具有洪江特色、现代美学和实用功能的竹制品，发掘洪江竹文化的新可能。
			横岩村	1266.6667	万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目：雪峰山乌骨鸡特色产业养殖，结合横岩乡的林地资源，打造“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”，定位为高品质、生态化的乌骨鸡养殖基地，以满足市场对优质禽类产品的需求。

7		竹林普惠养老服务中心项目	雄溪公园	1.1225	竹林普惠养老服务中心项目依托洪江区优质竹林生态资源，旨在构建便捷的“15分钟养老服务圈”。项目通过“双核驱动”模式建设：一是普惠养老服务中心，提供80张普惠床位，涵盖长期托养、日间照料及上门服务，满足基本照护需求；二是老年健身活动体验中心，集健身康复、教育培训、文化娱乐于一体，丰富长者精神生活。两大板块均坚持普惠公益、适老化与智慧化管理，融合生态景观，形成住、养、医、乐、学综合服务平台，让长者在家门口获得有质量、有温度的养老服务。
8		横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	鸬鹚村	1.5693	横岩乡鸬鹚滨水研学体验基地立足于鸬鹚村得天独厚的自然禀赋，通过深度融合“横岩乡鸬鹚村室内研学基地”与“横岩乡马颈坳户外研学基地”，旨在打造一个集生态探索、文化传承与星空观测于一体的综合性研学体验平台。横岩乡鸬鹚村室内研学基地通过改造后的闲置用房作为综合服务与人文体验核心，承担起研学接待、住宿饮食、室内教学及文化展示的核心功能，其内的生态文化展示馆、竹艺工坊与多功能教室为研学活动提供室内研学体验场地。横岩乡马颈坳户外研学基地通过盘活现有工矿用地，巧妙地布局了多层次户外研学体验区、观星草坪活动场、环线生态步道等，重点打造星空观测平台、互动场地及各类自然研学体验点，与室内课程形成了互补与联动。
合计				3648.7339	

## 10.2 子项目实施计划

### 10.2.1 自然资源资产组合供应实施计划

#### a) 资产组合的情况

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目自然资源资产组合供应主要由国有建设用地使用权及房屋所有权与林地经营权两类权利组成，组合供应总规模  $68.0560\text{hm}^2$ ，其中建设用地面积  $1.3893\text{hm}^2$ 、农用地面积  $66.6667\text{hm}^2$ 。现分述如下：

#### (1) 国有建设用地使用权及房屋所有权

1.土地位置：位于鸬鹚村，土地总面积  $1.3893\text{hm}^2$ ，具体位置及范围见自然资源资产组合供应规划图（图 5-1）。

2.供应方式：出租

3.土地用途：采矿用地

4.主要规划设计条件：

①用地面积： $1.3893\text{hm}^2$ 。

②主要经济指标：

A.容积率： $\text{FAR} \leq 1.0$

B.建筑高度： $H \leq 10.2$  米

5.土地使用年限：25 年

6.交付条件：五通，出让地块地形地貌以公告期间的现状为准，出让人不再对场地进行处理。

7.衔接子项目：横岩乡鸬鹚村滨水研学基地。

#### (2) 林地经营权

1.土地位置：位于菖蒲村，土地总面积  $66.6667$  亩，具体位置及范围见自然资源资产组合供应规划图（图 5-1）。

2.供应方式：出租

3.土地使用年限：25 年

4.规划利用方式：

①主要利用方向：竹林提质改造等活动，不得改变现状用途。

②产业项目准入要求：符合相关法律法规规定，取得经营许可，严格落实国土空间用途管制要求，严禁违规建设开发经营；在严格保护耕地的基础上，适度利用耕地空间开展娱乐、旅游观光、生态体验等活动。

③其它要求：不得改变林地所有权的性质和用途，不得破坏林地综合生产能力和林地生态环境。项目开发建设方案需报相关主管部门批复后方可实施。满足国家、省、市对空气、水、土壤、噪音等的污染防治相关要求，不得违反相关法律法规及其他限制性规定。

5.衔接子项目：洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）。

#### **b) 供应情况**

为实现农村集体建设用地与闲置资产的有效盘活，推动农业规模化、产业化发展，切实增加村民收入、壮大集体经济，本项目创新采用自然资源资产组合供应模式，将项目区内国有建设用地使用权及房屋所有权、林地经营权两类权利进行统一整合，通过公开挂牌出租方式，整体租赁给专业化经营主体实施统一开发和市场化运营。资产组合供应总面积 68.0560hm<sup>2</sup>，其中建设用地面积 1.3893hm<sup>2</sup>，具体情况见下表。

表 10-14 自然资源资产组合供用计划安排表

	用地类型	地块名称	用地性质	宗地面积 (h m <sup>2</sup> )	容积率	建筑高度	使用年限	利用方式	建筑面积 (m <sup>2</sup> )	流转方式
	国有建设用地使用权及房屋所有权	地块一：鸬鹚半岛闲置地块	采矿用地	1.3893	≤1.0	≤10.2米	2026-2051年	滨水体验基地	0	出租
	农用地	用地性质	用地面积 (h m <sup>2</sup> )	流转方式	流转年限		利用方式			
	林地经营权	林地	66.6667	出租	2026-2051		提质改造、基础设施、林下养殖			

### b) 价格评估

本次项目自然资源资产组合供应价格需参考洪江区农用地和集体建设用地基地地价进行评估，并出具评估报告。评估基准日定位2026年1月1日，出租年限为25年。

### d) 出让方式

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目自然资源资产组合供应，采取挂牌方式出租，出租方案经洪江区管理委员会组织相关行政部门参会审议通过，报具有审批权限的部门批准后，授权洪江区自然资源局适时组织公开出让。

### 10.2.2 全域土地综合整治子项目实施计划

秉持“全域统筹”和“一二三产融合发展”原则，结合整治区实际情况和总体布局，坚持乡镇国土空间规划和村庄规划的法定地位，融合自然资源组合供应，助力生态产品价值实现，根据《湖南省全域土地综合整治项目入库申报指南（参考）》整治区域建设将从以下任务实施：农用地整治、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村历史文化保护、产业引入等。

项目实施过程中采用农用地整治、建设用地整理和乡村生态保护

修复等优先原则及先易后难原则，各类子项目实施主体安排以此类推，直至项目实施完成，由于林权的流转程序较为冗长，林权涉及项目洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）中的万亩竹林提质改造与万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目预计分两批进行实施，第一批计划流转横岩村 1896.4763hm<sup>2</sup> 竹林实施项目，剩余竹林放到第二批进行流转实施，具体实施进度安排见表 10-14。

项目实施期限为 2026 年 10 月-2029 年 10 月，建设周期 3 年，2029 年 10 月前完成各项目的验收工作；各类子项目及年度资金投入将视实施项目情况合理分配。

表10-15 项目实施进度安排表

编号	项目名称	子项目类型	项目建设规模	实施进度	计划开工年度	计划验收年度	备注
1	汛旱并防与农田基础设施提升	农用地整治	合计耕地面积122.6998hm <sup>2</sup> ，新建翻修灌溉排水沟渠28.4km	前期设计：2026.10-2027.3 工程施工：2027.4-2029.1 竣工验收：2028.2-2029.8	2026年10月	2029年8月	
2	林耕置换建设项目	农用地整治	恢复耕地40.6075hm <sup>2</sup> ，恢复林地40.6070hm <sup>2</sup> ，合计81.2145hm <sup>2</sup>	方案编制与审批：2026.10-2027.5 置换与土地整治：2027.6-2029.1 验收与地类变更：2029.2-2029.9	2026年10月	2029年9月	
3	增减挂钩	建设用地整治	4.5503hm <sup>2</sup>	拆旧区确认与腾退：2026.10-2027.10 复垦工程：2027.11-2029.3 指标确认与备案：2029.4-2029.10	2026年10月	2029年10月	
4	人居环境整治工程	乡村风貌提升和历史文化保护	涉及洪江区十四个村，共132.1678hm <sup>2</sup> 。其中桂花园乡茅头园村与横岩乡横岩村为示范点	设计与招标：2026.10-2027.3 分段施工：2027.4-2029.2 提升完善：2029.3-2029.10	2026年10月	2029年10月	
5	地质灾害治理	乡村生态保护修复	140.8947hm <sup>2</sup>	勘察设计：2026.10-2027.4 主体工程施工：2027.5-2028.12 生态复绿与验收：2029.1-2029.10	2026年10月	2029年10月	

编号	项目名称	子项目类型	项目建设规模	实施进度	计划开工年度	计划验收年度	备注
6	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	产业导入	万亩竹林提质改造项目：建设笋竹两用林，横岩乡横岩村、鸬鹚村、菖蒲村和桂花园乡渔梁村和铁溪村、滩头村5个村涉及竹林共计1896.4763hm <sup>2</sup>	第一批挂牌出让：2026.10 林地抚育/养殖基地建设：2026.11-2027.10 加工与品牌建设：2027.11-2028.10； 第二批挂牌出让：2027.8 林地抚育/养殖基地建设：2027.9-2028.8 加工与品牌建设：2028.9-2029.6 验收运营：2029.7-2029.10	2026年10月	2029年10月	第一批为先行林权流转的横岩村859.8000hm <sup>2</sup> 林地；第二批为剩下的林地；菖蒲村66.6667hm <sup>2</sup> 林地纳入自然资源组合供应
			万亩“雪峰乌骨•横岩林下养殖园”林下养殖项目：约1266.6667hm <sup>2</sup>				
			楠竹生态加工园项目：国民工业老旧厂房利用，约1.3720hm <sup>2</sup>	挂牌出让：2026.10 设计招标：2026.11-2027.4 施工建设：2027.5-2028.8 设备安装与调试：2028.9-2029.5 验收运营：2029.6-2029.10	2026年10月	2029年10月	



编号	项目名称	子项目类型	项目建设规模	实施进度	计划开工年度	计划验收年度	备注
7	竹林普惠养老服务中心项目	产业导入	1.普惠养老服务中心：国有建设用地，规划用地面积0.3350hm <sup>2</sup> ，总建筑面积0.2000hm <sup>2</sup> ，包括老年人用房、行政办公用房、附属用房等；2.老年健身活动体验中心：国有建设用地，规划用地面积0.7875hm <sup>2</sup> ，总建筑面积0.6200hm <sup>2</sup>	挂牌出让：2026.10 前期报建：2026.11-2027.4 施工建设：2027.5-2028.12 验收运营：2029.1-2029.5	2026年10月	2029年5月	
8	横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	产业导入	①横岩乡鸬鹚村室内研学基地。翠竹山庄为闲置国有建设用地，面积0.1800hm <sup>2</sup> 。②横岩乡马颈坳户外研学基地。横岩乡鸬鹚半岛规划面积1.3893hm <sup>2</sup>	挂牌出让：2026.10-2026.11 规划设计：2026.12-2027.6 基础设施建设：2027.7-2029.2 试运营：2029.3-2029.9	2026年10月	2029年9月	横岩乡马颈坳户外研学基地1.3893hm <sup>2</sup> 国有建设用地纳入自然资源组合供应
合计			3648.7339				

## 11 投资估算及资金筹措

### 11.1 投资估算

#### 11.1.1 投资估算依据

(1) 《湖南省建设工程计价办法》《湖南省建设工程消耗量标准》（湘建价〔2020〕56号）、《关于调整补充增值税条件下建设工程计价依据的通知》（湘建价〔2016〕160号）；

(2) 《关于增值税条件下计费程序和计费标准的规定》（湘建价〔2016〕72号）、《关于增值税条件下材料价格与使用的规定》；

(3) 《关于发布 2025 年湖南省建设工程人工费指数的通知》（湘建价建〔2025〕18号）；

(4) 《湖南省工程勘察设计收费指导标准（试行）》（湘勘设协字〔2023〕08号）；

(5) 关于转发《国家计委关于印发建设项目前期工作咨询收费暂行规定的通知》的通知（湘价房字〔2000〕95号）及国家计委关于发布《建设项目前期工作咨询收费暂行规定》的通知（计价格〔1999〕1283号）；

(6) 湖南省招标投标协会发布《招标代理服务收费标准》的通知（湘招协〔2015〕6号）；

(7) 《湖南省建设工程造价管理协会关于规范工程造价咨询服务收费的意见》（湘建价协〔2016〕25号）；

(8) 财政部关于印发《基本建设项目建设成本管理规定》的通知（财建〔2016〕504号文）；

- (9) 《市政工程投资估算编制办法》（建标〔2007〕164号）；
- (10) 基本预备费按工程费用和其他工程费用减去土地费用和资产包取得费的 5%计取；
- (11) 银行贷款 25400.00 万元，贷款利率按 4.0%；
- (12) 类似工程技术经济指标。

### **11.1.2 投资估算编制的原则**

(1) 依规编制的原则。项目估算严格按照相关法规的有关规定进行编制，并按照《土地开发整理项目预算定额标准》及国家、省市相关规定进行编制。

(2) 实事求是的原则。项目估算编制遵循实事求是的原则，估算中的资金来源、基础单价、定额套用、费用选取等均与整治区所在地及整治区的社会、经济、自然、地理、人文等区域条件的实际情况相吻合，不盲目高套虚编预算。

(3) 全面准确的原则。项目估算编制遵循全面准确的原则，力求做到编制依据充分，文件组成齐全，各种费用、定额标准选取恰当，计算结果准确无误。

### **11.1.3 投资估算过程**

1. 汛旱并防与农田基础设施提升。主要包括土地平整与田块归并，实施耕地质量提升 122.6998 公顷，新建翻修排水沟渠 28.4km。耕地质量提升平均造价按 7.75 万元/公顷，沟渠造价按 300 元/m。

2. 林耕置换建设项目。主要包括 40.6075 公顷的林地和园地，可置换等量的耕地；同时置换耕地面积 40.6070 公顷。林耕置换共计

面积 81.2145 公顷。

3. 增减挂钩。主要包括 4.5503 公顷。

4. 人居环境整治工程。主要包括桂花园乡、横岩乡共计 14 个村，整治面积 132.1678 公顷。

5. 地质灾害治理。主要包括 140.8947 公顷。（1）拟选取六个地块开展工程治理；（2）拟选取区内 22 处中高风险区开展排危除险。（3）拟选取 124 处中风险切坡建房进行“微治理”；（4）拟改造 2 处“平急两用”避险安置场所，分为位于洪江区堆边村村部和桂花园村村部；（5）建设三处安全岛；（6）地质灾害“隐患点+风控区”双控体系建设；（7）农村宅基地集中平整。

6. 洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）。主要包括万亩竹林提质改造项目，5 个村涉及竹林共计 28447.145 亩竹林；万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目，发展竹林林下经济 19000 亩；楠竹生态加工园项目，改造现有建筑面积 1724 平方米，扩建面积 12000 m<sup>2</sup>。

7. 竹林普惠养老服务中心项目。主要包括普惠养老服务中心建筑面积 2000 m<sup>2</sup>；老年健身活动体验中心 6200 m<sup>2</sup>。

8. 横岩乡鸬鹚村滨水研学基地。主要包括横岩乡鸬鹚村室内研学基地 2.7 亩；横岩乡马颈坳户外研学基地 20.84 亩。

### **11.1.3 项目投资**

实施农用地整理需投入资金 4903 万元、建设用地整理需投入资金 528.23 万元，乡村生态保护修复需投入资金 2812.5 万元，乡村风

貌提升和历史文化保护投入 3000 万元，产业布局和引入需投入 25394.26 万元，自然资源组合供应需投入 971 万元，建设期利息 1625.60 万元。

计算期内项目净收益约 72514.48 万元，项目总投资 39234.59 万元（含资产组合包取得费 971.00 万元、建设期利息 1625.60 万元），运营期利息共计 11176.00 万元，结余约 22103.89 万元。

表 11-1 投资估算汇总表

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程费	设备购置及安装工程费	其他费用	合计	单位	数量	指标（元/单位）	
一	工程费用	28298.47	1243.03	0.00	29541.50				
(一)	农用地整治	3475.69	954.82	0.00	4430.51	亩			
1	林耕置换建设项目	1839.18	954.82	0.00	2794.00	亩	1218.22		
1.1	田块整治	58.87	0.00	0.00	58.87				
	耕作层剥离和回填	35.12			35.12	亩	702.30	500.00	
	田埂修筑	12.79			12.79	亩	365.47	350.00	
	细部平整	10.96			10.96	亩	609.11	180.00	
1.2	农田地力提升	44.77	0.00	0.00	44.77				
	土壤改良	34.11			34.11	亩	974.57	350.00	
	土壤培肥	10.66			10.66	亩	426.38	250.00	
1.3	灌溉与排水	1057.05	351.32	0.00	1408.37				
	塘堰（坝）	167.30			167.30	座	14.00	119500.00	
	小型拦河坝	60.00			60.00	座	5.00	120000.00	

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程费	设备购置及安装工程费	其他费用	合计	单位	数量	指标（元/单位）	
	泵站	107.10	45.90		153.00	座	18.00	85000.00	包括坡耕地改造
	灌渠	312.28	133.84		446.12	km	11.74	380000.00	
	排渠	311.47	133.49		444.95	km	8.09	550000.00	
	水闸	52.50	22.50		75.00	个	15.00	50000.00	
	机耕桥	10.00			10.00	座	2.00	50000.00	
	渠系涵管	36.40	15.60		52.00	处	13.00	40000.00	
1.4	田间道路	618.86	0.00	0.00	618.86				
	机耕路	359.86			359.86	km	9.47	380000.00	
	生产路	259.00			259.00	km	10.36	250000.00	
1.5	农田防护与生态环境保护	59.64	0.00	0.00	59.64				
	农田防护坎	40.04			40.04	km	1.82	220000.00	
	农田防护林带	19.60			19.60	亩	3.92	50000.00	
1.6	农田输配电	0.00	603.50	0.00	603.50				
	低压输电线路		419.00		419.00	km	8.38	500000.00	

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程 费	设备购 置及安 装工程 费	其他费 用	合计	单位	数量	指标（元/ 单位）	
	变压器		80.00		80.00	台	2.00	400000.00	
	配电箱		104.50		104.50	处	11.00	95000.00	
2	汛旱并防与农田基础设施 提升	1636.50	0.00	0.00	1636.50	亩	1840.50		
	树木移植	49.69			49.69	亩	1656.45	300.00	
	场地清理	49.69			49.69	亩	1656.45	300.00	
	土地平整	99.39			99.39	亩	1656.45	600.00	
	土壤改良	96.63			96.63	亩	1380.38	700.00	
	灌溉与排水工程	99.40			99.40	km	28.40	35000.00	
	田间道路	82.75			82.75	m	4137.27	200.00	
	农田防护工程	582.83			582.83	m <sup>2</sup>	233131.17	25.00	
	生态环境保护工程	463.81			463.81	m <sup>2</sup>	257671.29	18.00	
	农田输配电	112.32			112.32	km	2.25	500000.00	
(二)	建设用地区整理	467.50	2.50	0.00	470.00				



序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程 费	设备购 置及安 装工程 费	其他费 用	合计	单位	数量	指标（元/ 单位）	
1	增减挂钩	467.50	2.50	0.00	470.00	亩	68.25		
	渣土外运	149.24			149.24	m³	37310.19	40.00	
	土方开挖回填	141.78			141.78	m³	37310.19	38.00	
	犁底层土方回填	22.39			22.39	m³	37310.19	6.00	
	犁底层土方压实	14.92			14.92	m²	37310.19	4.00	
	外运犁底层土方	82.08			82.08	m³	37310.19	22.00	
	细部平整（含二次）	2.73			2.73	亩	68.25	400.00	
	土地翻耕（含二次）	2.59			2.59	亩	68.25	380.00	
	田埂修筑	8.19			8.19	亩	68.25	1200.00	
	地力培肥	2.73			2.73	亩	68.25	400.00	
	整修山塘	6.00			6.00	座	1.00	60000.00	
	蓄水池及泵站	3.75	2.50		6.25	座	1.00	62500.00	
	灌溉与排水工程	12.80			12.80	m	853.23	150.00	
	田间道路工程	18.30			18.30	m	831.69	220.00	

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程 费	设备购 置及安 装工程 费	其他费 用	合计	单位	数量	指标（元/ 单位）	
（三）	乡村生态保护修复	2540.00	0.00	0.00	2540.00				
1	地质灾害治理	2540.00	0.00	0.00	2540.00				
	工程治理	450.00			450.00	块	6	750000.00	
	排危险险点	44.00			44.00	处	22	20000.00	
	切坡建房进行“微治理”	1240.00			1240.00	处	124	100000.00	
	宅基地集中平整	486.00			486.00	m²	101250.38	48.00	
	“平急两用”避难场所	200.00			200.00	处	2	1000000.00	
	风险预警系统	120.00			120.00	套	1	1200000.00	
（四）	乡村风貌提升和历史文化 保护	2419.29	285.71	0.00	2705.00				
1	人居环境整治工程	2419.29	285.71	0.00	2705.00				
1.1	建筑立面改造	756.00			756.00	m²	12600.00	600.00	
1.2	景观绿化提升	240.00			240.00	m²	6000.00	400.00	
1.3	体育休闲设施建设	225.00			225.00	处	15.00	150000.00	

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程 费	设备购 置及安 装工程 费	其他费 用	合计	单位	数量	指标（元/ 单位）	
1.4	垃圾处理设施	250.00			250.00				
	垃圾收集站	100.00			100.00	个	10.00	100000.00	
	垃圾车	150.00			150.00	辆	10.00	150000.00	
1.5	污水管网改造	122.45	285.71		408.16	m	6002.28	680.00	
1.6	道路工程	825.84			825.84	m <sup>2</sup>	27528.00	300.00	
(五)	产业布局和导入	19396.00	0.00	0.00	19396.00				
1	洪江区VEP农业特色产业 融合发展项目（“一鸡一竹 ”）	14863.00			14863.00				
	万亩竹林提质改造项目	7521.26			7521.26	项	1	7521.26	
	万亩“雪峰乌骨·横岩林下 养殖园”林下养殖项目	5119.29			5119.29	项	1	5119.29	
	楠竹生态加工园项目	2222.45			2222.45	项	1	2222.45	
2	竹林养老服务中心项目	1855.00			1855.00				

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程 费	设备购 置及安 装工程 费	其他费 用	合计	单位	数量	指标（元/ 单位）	
	普惠养老服务中心	904.88			904.88	m²	2000	4524.38	
	老年健身活动体验中心	950.12			950.12	m²	2100	4524.38	
3	横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	2678.00			2678.00				
	横岩乡鸬鹚村室内研学基地	307.16			307.16	项	1	307.16	
	岩乡马颈坳户外研学基地	2370.84			2370.84	项	1	2370.84	
二	工程建设其他费用	0.00	0.00	6491.66	6491.66				
1	项目土地费用			3545.67	3545.67				
2	资产包取得费			971.00	971.00				
3	建设单位管理费			239.87	239.87				参考财建[2002]394号
4	建设工程监理费			381.19	381.19				参考湘监协[2016]2号 文
5	建设项目前期工作咨询费			50.47	50.47				参考计价格[1999]1283

序号	工程或费用名称	估 算 价 值 （万元）				技术经济指标			备注
		建筑工程 费	设备购 置及安 装工程 费	其他费 用	合计	单位	数量	指标（元/ 单位）	
									号
6	工程勘察费			293.29	293.29				参考计价格[2023]8号
7	设计费			519.09	519.09				参考计价格[2023]8号
8	造价咨询费			72.38	72.38				参考湘建价协[2016]25 号
9	其他工程服务费			418.71	418.71				
三	预备费	0.00	0.00	1575.83	1575.83				
1	基本预备费			1575.83	1575.83				（一+二-土地费用-资 产包取得费）*5%
四	建设期利息	0.00	0.00	1625.60	1625.60				
五	总投资	28298.47	1243.03	9693.09	39234.59				

### 11.2 资金筹措

按照项目规模适宜、时机适宜、经济效益、结构合理的资金筹措原则，采用多渠道、多层次筹集建设资金的办法，筹集项目资金总额39234.59万元（含资产组合包取得费971.00万元）。本项目资金来源为社会资金10606.36万元，占比为27.03%，财政资金3228.23万元，占比8.23%，融资约25400.00万元，占比64.74%。

表11-2 资金筹措表

单位：万元

编号	项目名称	子项目类型	总投资	投资构成		
				财政	自筹	融资
1	汛旱并防与农田基础设施提升	农用地整治	1803	0.00	603.00	1200.00
2	林耕置换建设项目	农用地整治	3100	0.00	800.00	2300.00
3	增减挂钩	建设用地整治	528.23	528.23	0.00	0.00
4	人居环境整治工程	乡村风貌提升和历史文化保护	3000	400.00	600.00	2000.00
5	地质灾害治理	乡村生态保护修复	2812.5	2300.00	512.50	
6	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	产业导入	9814.26	0.00	2014.26	7800.00
			2900	0.00	600.00	2300.00
			6680	0.00	1880.00	4800.00
7	竹林养老服务中心项目	产业导入	2500	0.00	300.00	2200.00
8	横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	产业导入	3500	0.00	700.00	2800.00
9	自然资源组合供应		971		971.00	
10	建设期利息		1625.60		1625.60	
合计		总计	39234.59	3228.23	10606.36	25400

## 11.3 项目整体资金平衡分析

### 11.3.1 项目总投资与资金来源

#### a) 项目总投资

项目投资估算总额为 39234.59 万元(含资产组合包取得费 971.00 万元)。

#### b) 资金来源

项目财政资金 3228.23 万元，占比 8.23%；建设单位自有资金 10606.36 万元，占总投资比 27.03%；银行贷款 25400.00 万元，占比 64.74%。

### 11.3.2 盈利能力分析

项目计算期按 30 年考虑，建设期 3 年，运营期 27 年。贷款期限 25 年。

#### a) 洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）

竹林提质改造子项采取合作分成模式。建设单位负责前期土地流转、基地基础设施建设，合作单位负责运营期具体竹笋采挖、竹材砍伐运输、管理及运营成本，建设单位获得竹林提质改造子项收入的 35%分成。

万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目采用出租模式。建设单位负责前期土地流转、基地基础设施建设，建成后将基地出租给养殖企业或合作社。

楠竹生态加工园项目采用出租模式。建设单位负责前期土地取得、加工园的改扩建建设，建成后将厂房出租给竹材加工企业或合作社。

#### （1）竹林提质改造子项收入

## 1) 竹笋产量及售价

### ①竹笋产量

根据项目及周边县市相关统计，冬笋亩均产量在 100kg-220kg 左右，保守估计，项目冬笋亩均产量按 40kg 计。

序号	产量 (kg/亩)	佐证
1	100-150	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/IL9iEkx_2YwjgeCZ74cKNg">https://mp.weixin.qq.com/s/IL9iEkx_2YwjgeCZ74cKNg</a>
2	220	<a href="http://u3v.cn/6pRb6r">http://u3v.cn/6pRb6r</a>
3	147	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/nUjWDgsm2ZjvgMpUZ_MO9g">https://mp.weixin.qq.com/s/nUjWDgsm2ZjvgMpUZ_MO9g</a>
<p><b>竹林喷灌项目助冬笋产量翻番</b></p>  <p>邓金发做了一个对比：传统方法灌溉的竹林，冬笋亩产不过200至300斤；采用喷灌后的竹林，至少能挖800斤，产量翻了一番还多。此外，据邓金发介绍，竹林采用喷灌后，...</p> <p>遂昌发布 2015/1/9</p>		
<p><b>蔬中一绝！38元/斤，这个菜种1次连续收获几十年</b></p>  <p>冬笋的产量较低，亩产冬笋约220公斤（浙江安吉），通常要规模化种植才能较高收益。浙江的赵西凯早在2019年就承包了700亩的竹林，而安徽的顾再军，同样的也在2019年...</p> <p>农创商机 12个月前</p>		
<p><b>“一亩山万元钱”典型案例50——“一竹三笋”高产高效经营（临海）</b></p>  <p>并实施标准化生产，示范基地亩均产冬笋147公斤、春笋730公斤、鞭笋190公斤、竹材50公斤，使用“记得牢”商标统一上市销售，亩均产值9642元，竹林标准化生产率达100%。</p> <p>浙江省林技通 2020/5/29</p>		

图11-1 冬笋亩产图

根据项目及周边县市相关统计，春笋亩均产量在 600-1000kg 左右，保守估计，项目春笋亩均产量按 500kg 计。

序号	产量 (kg/亩)	佐证
1	1000	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/XfGuPc-6fSl3mJF2uZAuqg">https://mp.weixin.qq.com/s/XfGuPc-6fSl3mJF2uZAuqg</a>
2	600	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/Ht2y7Bx3C8S9i24RhIEfCQ">https://mp.weixin.qq.com/s/Ht2y7Bx3C8S9i24RhIEfCQ</a>
3	730	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/nUjWDgsm2ZjvgMpUZ_MO9g">https://mp.weixin.qq.com/s/nUjWDgsm2ZjvgMpUZ_MO9g</a>



<p>潮河镇：“小春笋”激发乡村经济新活力</p>  <p>龙贯山林竹产业基地亩均产笋2000斤，品种主要为楠竹笋。楠竹笋清脆爽口，水分充足，适合快炒、凉拌或腌制。因品质上乘，每斤收购价稳定在1元左右，带动了周边2个村30...</p> <p>绿海潮河 6个月前</p>	
<p>科技赋能，亩产翻番！芷江五千亩雷竹成“绿色银行”</p>  <p>目前，全县雷竹栽培面积已达5000余亩，平均亩产鲜竹笋600余公斤，竹林成了老百姓收的“绿色银行”。（芷江春之蓝笋业开发有限公司雷竹笋生产基地）</p> <p>天下芷江 3个月前</p>	
<p>“一亩山万元钱”典型案例50——“一竹三笋”高产高效经营（临海）</p>  <p>并实施标准化生产，示范基地亩均产冬笋147公斤、春笋730公斤、鞭笋190公斤、竹材50公斤，使用“记得牢”商标统一上市销售，亩均产值9642元，竹林标准化生产率达10...</p> <p>浙江省林技通 2020/5/29</p>	

图11-2 春笋亩产图

### ②竹笋售价

根据对竹笋的市场价格进行调查，相关数据显示，春笋销售价格为 3-5 元/kg，冬笋销售价格为 10.4-25 元/kg。本项目参照市场价格保守考虑，春笋销售价格按 4 元/kg，冬笋销售价格按 10 元/kg。

表11-3 冬笋价格情况表

序号	地址	价格 (元/斤)	佐证
1	永州市双牌县	6.00	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/8075258/">https://www.cnhnb.com/gongying/8075258/</a>
2	邵阳市新宁县	5.20-12.50	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/4842837/">https://www.cnhnb.com/gongying/4842837/</a>
3	娄底市新化县	10.00	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/5889840/">https://www.cnhnb.com/gongying/5889840/</a>
<div>  <div> <p>2025年现货黄泥冬笋欢迎一箱也是批发价</p> <p>4到6两</p> <p>价格 <b>6.00元</b></p> <p>起批量 100斤起批</p> <p>发货地址 湖南省永州市双牌县</p> <p>采购热度 🔥🔥🔥 249 询价 0 成交 0 评价</p> <p>规格选择 4到6两</p> <div> <p>获取底价</p> <p>电话沟通</p> <p>在</p> </div> </div> </div>			





	<p><b>冬笋，崑山/舜皇山高山冬笋，量大价优</b></p> <p>来自崑山/舜皇山的高山冬笋，味儿就是不一样，今年断货，今</p> <p>价格 <b>5.20-12.50元</b></p> <p>起批量 10斤起批</p> <p>发货地址 湖南省邵阳市新宁县</p> <p>采购热度 🔥🔥🔥 405 询价 0 成交 0 评价</p> <p>规格选择 2两以下小笋，破笋，少量</p> <p>2.5两以上统货好笋</p>
	<p><b>竹笋 冬笋 楠竹笋 笋子</b></p> <p>价格 <b>10.00元</b></p> <p>起批量 100斤起批</p> <p>发货地址 湖南省娄底市新化县</p> <p>采购热度 🔥🔥🔥🔥 4318 询价 0 成交 0</p> <p>规格选择 通货</p> <p><a href="#">获取底价</a> <a href="#">电话沟通</a></p>

表11-4 春笋价格情况表

序号	地址	价格 (元/斤)	佐证
1	衡阳市耒阳市	1.5	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/8167777/">https://www.cnhnb.com/gongying/8167777/</a>
2	株洲市炎陵县	2.5	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/4842837/">https://www.cnhnb.com/gongying/4842837/</a>
3	衡阳市衡东县	2.0-2.5	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/5180340/">https://www.cnhnb.com/gongying/5180340/</a>
<div data-bbox="226 1467 1369 1886">  <div> <p><b>大量供应春笋，可长期合作。</b></p> <p>价格 <b>1.50元</b></p> <p>起批量 10000斤起批</p> <p>发货地址 湖南省衡阳市耒阳市</p> <p>采购热度 🔥🔥🔥 23 询价 0 成交 0 评</p> <p>规格选择 默认</p> <p><a href="#">获取底价</a> <a href="#">电话沟通</a></p> </div> </div>			

	<p><b>春笋 鲜笋</b></p> <p>价格 <b>2.50元</b></p> <p>起批量 10000斤起批</p> <p>发货地址 湖南省株洲市炎陵县</p> <p>采购热度 🔥🔥🔥 125 询价 0 成交 0 评价</p> <p>规格选择 春笋</p> <p><a href="#">获取底价</a> <a href="#">电话沟通</a></p>
	<p><b>吃高山春笋正当时</b></p> <p>高山春笋鲜嫩无污染</p> <p>价格 <b>2.00-2.50元</b></p> <p>起批量 500斤起批</p> <p>发货地址 湖南省衡阳市衡东县</p> <p>采购热度 🔥🔥🔥 306 询价 0 成交 0 评价</p> <p>规格选择 春笋</p> <p><a href="#">获取底价</a> <a href="#">电话沟通</a></p>

## 2) 竹材产量及售价

### ①竹材产量

根据项目及周边县市相关统计，竹材亩均产量在 1.5-4.0 吨左右，保守估计，项目竹材亩均产量按 1.0 吨/亩计。

竹材产量详情表


序号	产量（吨/亩）	佐证
1	3-4	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/ZkkcQ6YDrjcoQvW-7eL_mg">https://mp.weixin.qq.com/s/ZkkcQ6YDrjcoQvW-7eL_mg</a>
2	2	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/0qXTkUIt93gXI0hXxZVSNQ">https://mp.weixin.qq.com/s/0qXTkUIt93gXI0hXxZVSNQ</a>
3	1.5-2	#小程序://惠农网/h771UAoOxx1pjNr

知实数字 | 《为什么竹林能稳定分红？——竹产业的现金流秘密》

**毛竹年产量** 吨/亩 3-4 吨 竹材市场价 元/吨 800-1500 **亩均** 年收入 元 2400-6000 毛利 %45%-60% 加上竹笋、竹叶、竹炭、竹纤维等副产品，一亩竹林的综合收益可媲美中

锦烽农林 1个月前



<div>大力实施“1354”工程   会同县：楠竹低改“惠企”又“惠民”</div> <div><div>每年每亩能够新生楠竹50至80根，楠竹的亩产量能够达到两吨左右，而且每年每亩还能新增冬笋150斤左右。算起来这个每年每亩可以多挣一千元以上。</div><div>会同新闻网 2024/12/2</div></div>	
<div>武隆：2000亩楠竹开启农民致富路</div> <div>目前，该乡已种植的2000亩楠竹，六年左右进入丰产期后，预计每亩年产竹子约1500—2000斤、亩产值达2500元左右，实现年总产值500万元，入股农户将获利约200万元。</div> <div> 惠农网小程序 2016/10/13</div>	

②竹材售价

根据对竹材的市场价格进行调查，竹材价格 500-700 元/吨。保守估计，竹材销售价格按 460 元/吨。

竹材价格详情表

序号	价格（元/吨）	佐证
1	500	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/5061725/">https://www.cnhnb.com/gongying/5061725/</a>
2	700	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/2484177/">https://www.cnhnb.com/gongying/2484177/</a>
3	600	<a href="https://www.cnhnb.com/gongying/3208559/">https://www.cnhnb.com/gongying/3208559/</a>



楠竹

价格0.50元

起批量10000千克起批

发货地址湖南省永州市东安县

采购热度🔥🔥🔥 154 询价 0 成交 0 评价

规格选择楠竹0.5元/千克

获取底价

电话沟通

在线沟通

楠竹

价格

0.70元

起批量

1000千克起批

发货地址

湖南省益阳市赫山区

采购热度

🔥🔥🔥 154 询价 0 成交 0 评价

规格选择


楠竹

0.7元/千克

获取底价

电话沟通

在线沟通



楠竹

价格

600.00元

起批量

10吨起批

发货地址

湖南省衡阳市祁东县

采购热度

🔥🔥 335 询价 0 成交 0 评价

规格选择

楠竹

600.00元/吨

获取底价

电话沟通

综上，该子项计划笋竹林 20000 亩，竹材林 8447.15 亩，则计算期内竹林提质改造子项收入为 113869.69 万元。

## 2) 经营成本

经营成本包括工作人员工资、砍伐运输成本、维护成本等。其中工作人员拟安排 8 人，每人每年工资按 5 万元/年，不考虑上浮；砍伐运输成本按收入的 35%计，维护成本按收入的 10%计，则运营期内经营成本为 52427.52 万元。

## 3) 税金及附加

项目城市维护建设税按 5%计；教育费附加按增值税的 5%（含 2%的地方教育费附加）计，印花税按 1‰计，则运营期内税金及附加为 113.87 万元。

#### 4) 增值税

根据财税[2017]58号《财政部、税务总局关于建筑服务等营改增试点政策的通知》文件第四条的规定，纳税人采取转包、出租、互换、转让、入股等方式将承包地流转给农业生产者用于农业生产，免征增值税，即增值税为 0.00 万元。

#### 5) 支付建设单位费用

根据合作协议，按照收入的 35%的比例给建设单位，则运营期内需要支付建设单位费用为 39854.39 万元。

#### 6) 净利润

项目收入 113869.69 万元，经营成本 52427.52 万元，税金及附加 113.87 万元，增值税 0.00 万元，支付建设单位费用 39854.39 万元，则合作单位运营期内运营净利润为 21473.91 万元。

综上，计算期内，竹林提质改造建设单位合作分成比例按竹材竹笋销售收入的 35%分成，计算期内分成收入共计 39854.39 万元。




### (2) 楠竹生态加工园子项收入

#### 1) 出租价格依据

根据对怀化及周边类似项目市场调研，从下表可知，厂房租赁价格在 30.00-45.00 元/m<sup>2</sup>/月之间。考虑到本项目的定位、特色及区位优势，预计本项目楠竹生态加工园出租价格为 22.00 元/m<sup>2</sup>/月。

项目周边厂房出租价格信息表

序号	项目名称	位置	单价（元/m <sup>2</sup> /月）
1	厂房	怀化市鹤城区河西经开区	36
2	厂房及仓库	怀化市中方县209国道	30

序号	项目名称	位置	单价（元/m²/月）
3	厂房	怀化市高新技术产业开发区	45
<div> <div> <div>(出租) 位置位于河西安丽物流对面</div> <div>更新于2022-08-01 22人已浏览</div> <div>  <div>58同城</div> </div> </div> <div> <div>1.5万/月 1.2元/m²/天</div> <div> <div>415m²</div> <div>建筑面积</div> </div> <div> <div>暂无数据</div> <div>厂房类型</div> </div> <div> <div>暂无数据</div> <div>起租面积</div> </div> <div> <div>区域: 鹤城区 - 河西经开区</div> <div> <div>地址: 湖南省怀化市鹤城区黄家山路小商品加工园A...</div> <div>地图</div> </div> </div> <div> <div>吕总</div> <div>个人</div> <div>已在58注册10年</div> <div>已实名认证</div> </div> <div>电话联系TA</div> </div> </div>			
<div> <div> <div>(出租) 恒裕实业内有仓库、厂房、露天场地单独出租</div> <div>雨棚 月台 食堂 宿舍 更新于2022-08-29 39人已浏览</div> <div>  <div>58同城</div> </div> </div> <div> <div>3.6万/月 1元/m²/天</div> <div> <div>1200m²</div> <div>建筑面积</div> </div> <div> <div>暂无数据</div> <div>厂房类型</div> </div> <div> <div>暂无数据</div> <div>起租面积</div> </div> <div> <div>区域: 中方区 - 中方城区</div> <div> <div>地址: 湖南省怀化市中方县209国道</div> <div>地图</div> </div> </div> <div> <div>蒲女士</div> <div>个人</div> <div>已在58注册8年</div> <div>已实名认证</div> </div> <div>电话联系TA</div> </div> </div>			
<div> <div> <div>(出租) 出租怀化高新区定制厂房</div> <div>更新于2022-08-26 13人已浏览</div> <div>  <div>58同城</div> </div> </div> <div> <div>450万/月 1.5元/m²/天</div> <div> <div>100000m²</div> <div>建筑面积</div> </div> <div> <div>暂无数据</div> <div>厂房类型</div> </div> <div> <div>暂无数据</div> <div>起租面积</div> </div> <div> <div>区域: 中方区 - 中方城区</div> <div> <div>地址: 湖南省怀化高新技术产业开发区</div> <div>地图</div> </div> </div> <div> <div>周先生</div> <div>个人</div> <div>已在58注册9年</div> <div>已实名认证</div> </div> <div>电话联系TA</div> </div> </div>			



2) 出租收入

项目楠竹生态加工园面积 13724.00m<sup>2</sup>，出租单价按 22 元/m<sup>2</sup>/月计，不考虑上浮；项目运营期第一年出租率为 75.00%，以后每年上涨 5.00%，增长至 95.00%不再增长，计算期内楠竹生态加工园出租收入共 9112.19 万元。

(3) 万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖子项收入

1) 出租价格

根据对项目周边县市农用地出租价格调查，基础设施较好的林地出租价格在 400-666.67 元/亩/年，结合当地实际情况，万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目基地出租价格 500 元/亩/年。

周边县市农用地出租价格信息表

序号	位置	面积（亩）	价格（元/亩/年）	备注	价格佐证
1	怀化市鹤城区	2365.7	400	林地	<a href="https://hecheng.tuliu.com/view-766581.html">https://hecheng.tuliu.com/view-766581.html</a>
2	怀化市新晃侗族自治县	15	667.67	林地	<a href="https://xinhuangdongzu.tuliu.com/view-739802.html">https://xinhuangdongzu.tuliu.com/view-739802.html</a>



待交易

怀化鹤城区 2365.7亩 其它林地

土地编码:T766581    更新时间:2024-06-24 15:50:10

价格  
400 元/亩/年

成交后，需支付交易服务费 查看详情

土地地点    湖南/怀化/鹤城区

土地类型    林地|其它林地

流转类型    经营权出租

经营权出租包含转包类型

流转年限    20 年

土地面积    2365.7



序号	位置	面积（亩）	价格（元/亩/年）	备注	价格佐证
					

## 2) 出租收入

万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖子项面积 19000.00 亩，出租单价按 500.00 元/亩/年计，不考虑上浮；项目运营期第一年出租率为 75.00%，以后每年上涨 5.00%，增长至 95.00%不再增长，计算期内项目租收入共 23892.50 万元。

综上，洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）收入为 72859.08 万元。

## b) 竹林普惠养老服务中心项目收入

竹林普惠养老服务中心项目采取出租模式，收入来源主要有普惠养老服务中心出租收入、老年健身活动体验中心出租收入。

### (1) 出租价格分析

根据对怀化市及周边类似项目市场调研，从下表可知，养老服务中心租赁价格在 15.1-19.61 元/m<sup>2</sup>/月之间。考虑到本项目的定位、特色及区位因素，预计本项目普惠养老服务中心出租收入、老年健身活动体验中心出租价格为 15.00 元/m<sup>2</sup>/月。

项目养老服务中心出租价格信息表

序号	位置	单价（元/m <sup>2</sup> /月）	链接
1	长沙市望城区金山	15.1	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/j1eASp-5eLLn">https://mp.weixin.qq.com/s/j1eASp-5eLLn</a>

序号	位置	单价（元/m²/月）	链接
	桥街道		zTqQ5O5aPg
2	岳阳市云溪区陆城镇	19.61	https://mp.weixin.qq.com/s/HY2EbFN-SClp8CTdsaUt6A

人民币单位：万元

项目编号	建筑物（构筑物）名称	地理位置	权证号	评估情况		挂牌情况				
				建筑面积 (平方米)	评估租金 (万元/年)	招租面积 (平方米)	出租年限 (年)	挂牌价 (万元/年)		
G2024ZCZL0092	长沙市望城区金山桥街道黄金大道望城区养老中心1栋第1层房产	长沙市望城区金山桥街道望城区养老中心1栋	湘（2022）望城区不动产权第0059249号	1722.4	31.2096	1722.4	10	55		
	长沙市望城区金山桥街道黄金大道望城区养老中心1栋第2层房产			1270.8	23.0268	1270.8				
	合计			2993.2	54.2364	2993.2				
	标的物概况 该标的目前为空置状态，四至情况为东近东方红路，南临黄金西路，西近长沙绕城高速，北通银星路；附近有W168路、W187路、W209路、W218路等公交车途经，公共交通度高；给排水、电力、电信、有线电视等基础设施齐全；教育、医疗卫生、银行网点、购物等公共服务设施完备度高，人口密集度高，商住环境较优，自然环境好，景观条件好，无空气、水、噪音、体污来源、环境卫生状况良好。									

**项目面积：**建筑总面积1700平方米，为两栋四层精装房屋。

**项目位置：**湖南省岳阳市云溪区陆城镇丁山村村民委员会

**四至范围：**  
东至山林  
西至山林  
南至村民民房  
北至耕地

**项目权属：**农户个人

**项目用途：**适配住宿、度假、康养等合规场景，满足“休闲+居住+办公”多元需求。除基础住宿、康养功能外，可做电商平台办公、乡村民宿、小型康养中心等。

**拟合作期限：**3年

**拟合作价格：**400000元/年

（2）出租收入

1）普惠养老服务中心出租收入

项目普惠养老服务中心面积 2000.00m²，出租单价按 15 元/m²/月计，不考虑上浮；项目运营期第一年出租率为 75.00%，以后每年上涨 5.00%，增长至 95.00%不再增长，计算期内普惠养老服务中心出租

收入共 905.40 万元。

2) 老年健身活动体验中心出租收入

项目老年健身活动体验中心面积 6200.00m<sup>2</sup>, 出租单价按 15 元/m<sup>2</sup>/月计, 不考虑上浮; 项目运营期第一年出租率为 75.00%, 以后每年上涨 5.00%, 增长至 95.00%不再增长, 计算期内老年健身活动体验中心出租收入共 2806.74 万元。

综上, 竹林普惠养老服务中心项目收入为 3712.14 万元。

c) 横岩乡鸬鹚村滨水研学基地

(1) 量价分析

横岩乡鸬鹚村滨水研学基地采取合作分成模式。建设单位负责前期基地基础设施建设, 合作单位负责运营期具体管理及运营成本, 建设单位获得横岩乡鸬鹚村滨水研学基地收入的 35%分成。

(1) 量价分析

1) 价格预估

参考同类型项目的收费, 本项目研学路线分为一日研学和二日研学, 一日研学单价按 200 元/人次, 二日研学单价按 400 元/人次。

表11-5 湖南省省内同类型项目收费调查案例

研学基地	研学时间 (d)	收费金额 (元/人)	网址
霞飞云果园两日研学实践教育活动	2	458	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/Fso-4OkMMKFkPl5z1Y8iOQ">https://mp.weixin.qq.com/s/Fso-4OkMMKFkPl5z1Y8iOQ</a>
2023年军锋非遗冬令营 “小小非遗少年”, 致敬非遗文化	7	2280	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/BQo_zW4wD984ntDHBTCDrw">https://mp.weixin.qq.com/s/BQo_zW4wD984ntDHBTCDrw</a>
怀化市锦溪小学四年级	3	230	<a href="https://mp.weixin.qq.com/s/4GQ4tYRxjslEJ7L1mzXv9w">https://mp.weixin.qq.com/s/4GQ4tYRxjslEJ7L1mzXv9w</a>

研学基地	研学时间 (d)	收费金额 (元/人)	网址
研学实践教育活动			
辰溪县“乡村微城”研学体验及配套设施建设项目	1	218	/
	2	400	/
<p style="text-align: center;"><b>研学活动缴费</b></p> <p>本次研学实践教育活动，根据公示的标准及项目收费，由家长自愿报名参加。</p> <p>1. 活动费用：交通费、餐费、住宿费、研学课程费、物料费、保险费等，费用共计458元。（注：按照各级研学旅行文件和怀化市发改委文件规定，学校组织学生开展研学旅行和春游秋游活动，可以照实收取活动费用。）</p>			
<p style="text-align: center;"> <b>报名费用</b></p> <p>1、7天6晚营期价格为2280元/人 2、1.15号以前交300定金可抵扣600元费用</p>			
<div style="background-color: #4CAF50; color: white; padding: 10px; text-align: center;">  <b>研学活动缴费</b> </div> <p>本次研学实践教育活动，根据公示的标准及项目收费，由家长自愿报名参加。</p> <p>1.活动费用：交通费、餐费、研学课程费、物料费、保险费等，<b>费用共计690元</b>。（注：按照各级研学旅行文件和怀化市发改委文件规定，学校组织学生开展研学旅行和春游秋游活动，可以照实收取活动费用。）</p> <p>2.报名方式：请各位家长微信识别下方收款二维码进行报名缴款。</p> <p>3.报名时间：10月5日16:00前截止报名。</p>			
<p style="text-align: center;">(2) 研学定价分析 <span style="float: right;">+ </span></p> <p>参考怀化市同类型项目的收费，本项目一天研学课程收费按照218元/人次估算，两天一晚研学课程收费按照400元/人次估算，研学收费考虑每五年增长5%（包含食宿）。</p>			

## ②研学人数

湖南省教育厅等 11 部门联合发布的《关于推进中小学生研学旅行工作的实施意见》（湘教发〔2017〕37 号）规定，中小学生研学是由教育部门和学校有计划地组织安排，通过集体出行、集中食宿方式开展的研究性学习和旅行体验相结合的校外教育活动，是学校教育和校外教育衔接的创新形式，是教育教学的重要内容，是综合实践育人的有效途径。各中小学要结合当地实际，把研学纳入学校教育教学计划。《湖南省发展和改革委员会 湖南省教育厅 湖南省市场监督管理局关于印发<湖南省中小学服务性收费和代收费管理办法（2022 年修订）>的通知》（湘发改价费规〔2022〕450 号）规定中小学开展研学实践，要尽可能利用本地资源，小学四到六年级一般安排不跨县域、初中一到二年级一般安排不跨市域开展研学实践活动。

根据怀化市各区县 2024 国民经济和社会发展统计公报，各区县 2024 年全年在校学生情况如下：

表11-6 2024年怀化市市各区县中小学在校生统计表

地区	职高	高中生（人）	初中生（人）	小学生（人）	合计（人）
鹤城区	11896	20658	39286	79032	150872
洪江区			2077	2580	4657
中方县	3075	7052	8238	14424	32789
沅陵县	4100	10300	18600	34300	67300
辰溪县	2813	10882	3624	17368	34687
溆浦县	7703	15979	35678	60066	119426
会同县	3387	5653	13101	22816	44957
麻阳县	2868		21270	25256	49394
新晃县	1504	5303	9691	15302	31800
芷江县	6626	5158	11339	19834	42957

靖州县		4247	10575	17970	32792
通道县	1621	4444	9061	14709	29835
洪江市	2644	5931	11057	21064	40696

湖南省教育厅等 11 部门联合发布的《关于推进中小学生研学旅行工作的实施意见》（湘教发〔2017〕37 号）规定，中小学生研学是由教育部门和学校有计划地组织安排，通过集体出行、集中食宿方式开展的研究性学习和旅行体验相结合的校外教育活动，是学校教育和校外教育衔接的创新形式，是教育教学的重要内容，是综合实践育人的有效途径。各中小学要结合当地实际，把研学纳入学校教育教学计划。《湖南省发展和改革委员会 湖南省教育厅 湖南省市场监督管理局关于印发<湖南省中小学服务性收费和代收费管理办法（2022 年修订）>的通知》（湘发改价费规〔2022〕450 号）规定中小学开展研学实践，要尽可能利用本地资源，小学四到六年级一般安排不跨县域、初中一到二年级一般安排不跨市域开展研学实践活动。

本次测算研学人数考虑洪江区本地中小学人数和怀化市其它县区中学人数（含中等职业学校）。

洪江区本地中小学研学人数（含中等职业学校）估算：按照洪江区中小学生在 2024 年在校人数 4657 人考虑，其中，小学生 6 个年级总人数 2580 人，平均各年级学生人数为 430 人；初中学生 3 个年级总人数 2077 人，各年级学生人数平均为 693 人。考虑小学一到三年级年龄小，初三毕业生升学压力，本次不予考虑这部分学生的研学需求，《关于推进中小学生研学旅行的意见》，学校每学年安排集体研学旅行不少于两次，则每年各年级可参加研学人数合计约为 2675 人。

怀化市其它县区中学研学人数（含中等职业学校）估算：按照怀化市其它县区中学 2024 年在校人数 677505 人考虑，初中学生 3 个年级各年级学生人数平均为 63840 人，高中学生 3 个年级各年级学生人数平均为 47948 人。考虑初三、高三毕业生升学压力，本次不予考虑这部分学生的研学需求，则每年各年级可参加研学人数合计约为 39.47 万人，保守估计，每年来来本项目参加研学人数为 7.89 万人（约占比 20%）。

## （2）盈利能力分析

### 1）洪江区学生研学收入

本项目研学路线分为一日研学和两日研学，一日研学单价按 200 元/人次，二日研学单价按 400 元/人次，不考虑上浮。参加一日研学和两日研学的学生分别为 0.16 万人和 0.11 万人。则计算期内洪江区学生研学收入共计 2022.05 万元。

### 2）周边区县（怀化市内）学生研学收入

本项目研学路线分为一日研学和两日研学，一日研学单价按 200 元/人次，二日研学单价按 400 元/人次，不考虑上浮。参加一日研学和两日研学的学生分别为 3.16 万人和 4.47 万人。则计算期内周边区县（怀化市内）研学收入共计 68194.92 万元。

### 3）研学经营成本

研学经营成本主要包括研学工作人员工资、研学交通成本、其他成本（含食宿消耗等）。其中研学工作人员拟安排 18 人，每人每年工资按 6.0 万元/年，每 5 年上浮 5%；研学交通成本按研学收入的 6%

计；其他成本（含食宿消耗等）按研学收入的 15%计，则运营期内研学经营成本为 17661.56 万元。

4) 税金及附加

项目城市维护建设税按 7%计；教育费附加按增值税的 5%（含 2%的地方教育费附加）计，印花税按 1%计，则运营期内税金及附加为 334.21 万元。

5) 增值税

项目销项税、进项税均按 6%计，则运营期内体验增值税为 3139.89 万元。

6) 支付建设单位费用

根据合作协议，按照收入的 35%的比例给建设单位，则运营期内需要支付建设单位费用为 24575.94 万元。

7) 净利润

项目收入 70216.96 万元，经营成本 17661.56 万元，税金及附加 334.21 万元，增值税 3139.89 万元，支付建设单位费用 24575.94 万元，则合作单位运营期内运营净利润为 24455.37 万元。

综上，横岩乡鸬鹚村滨水研学基地计算期内建设单位按项目收入的 35%分成，建设单位计算期内获得分成收入共计 24575.94 万元。

收入汇总表

序号	项目类型	总数（万元）
1	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	72859.08
2	竹林普惠养老服务中心项目	3712.14
3	横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	24575.94
合计		101147.16



11.3.4 项目经营成本

a) 成本依据

(1) 土地流转费

根据对项目周边县市流转用地价格调查，林地流转价格在 100-150 元/亩/年，结合当地实际情况，则本项目纯林地流转价格 40 元/亩/年，林地林木流转价格 150 元/亩/年。

表11-9 周边县市农用地流转价格信息表

序号	位置	面积 (亩)	价格（元/ 亩/年）	备注	价格佐证
1	怀化市 会同县	290	100	低效、林地	<a href="https://huitong.tuliu.com/view-750419.html">https://huitong.tuliu.com/view-750419.html</a>
2	怀化市 中方县	35	150	低效、林地	<a href="https://zhongfang.tuliu.com/view-690865.html">https://zhongfang.tuliu.com/view-690865.html</a>



**怀化会同县 290亩 乔木林地 经营权出租**

土地编码:T750419    更新时间:2023-12-19 16:23:07    1000 次查i

**价格**  
100 元/亩/年

成交后，需支付交易服务费 查看详情 >

土地地点 湖南/怀化/会同县

土地类型 林地|乔木林地

流转类型 经营权出租

经营权出租包含转包类型

流转年限 20 年

土地面积 290 亩

序号	位置	面积 (亩)	价格(元/ 亩/年)	备注	价格佐证
	 <div> <p>怀化中方县 35亩 灌木林地 经营权出租</p> <p>土地编码:T690865 更新时间:2021-09-16 10:07:18 3636 次查</p> <p>价格 150 元/亩/年</p> <p>成交后, 需支付交易服务费 查看详情 &gt;</p> <p>土地地点 湖南/怀化/中方县</p> <p>土地类型 林地 灌木林地</p> <p>流转类型 经营权出租</p> <p>经营权出租包含转包类型</p> <p>流转年限 20 年</p> <p>土地面积 35 亩</p> </div>				

## b) 项目经营成本

运营期内项目经营成本共计 19497.34 万元，具体如下：

### (1) 洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）

经营成本主要包括职工薪酬，竹林提质改造、万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目流转费（资产组合包已流转竹林提质改造 1000.00 亩，本次计算竹林提质改造流转面积 27447.145 亩（林地、林木一起流转按 150 元/亩/年）；万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目流转面积 19000.00 亩（林地流转按 40 元/亩/年）；维护费、管理及其他费用等，运营期内项目经营成本为 17061.04 万元。

### (2) 竹林普惠养老服务中心项目

项目经营成本包括职工薪酬、维护费，管理及其他费用等，运营期内项目经营成本为 800.87 万元。

### (3) 横岩乡鸬鹚村滨水研学基地

项目计划采用合作运营模式，实施主体负责基地的前期建设，项

目建成后交给专业合作单位负责运营，项目运营期的经营成本均由专业合作单位承担。实施主体经营成本主要包括职工薪酬、维护费、管理及其他费用等，运营期内项目经营成本为 1635.43 万元。

表11-10 经营成本汇总表

序号	项目类型	总数（万元）
1	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	17061.04
2	竹林普惠养老服务中心项目	800.87
3	横岩乡鸬鹚村滨水研学基地	1635.43
合计		19497.34

### 11.3.5 增值税、税金及附加

项目增值税 0.00 万元。税金及附加主要为城市维护建设税、教育费附加、印花税、房产税等，计算期内税金及附加共计约 1640.07 万元。

### 11.3.6 所得税

所得税按利润总额的 25%计，计算期内所得税共计约 7495.27 万元。

### 11.3.7 项目净收益

项目总收入约 101147.16 万元，经营成本约 19497.34 万元，增值税 0.00 万元，税金及附加 1640.07 万元，所得税 7495.27 万元，计算期内项目净收益共计约 72514.48 万元。

表11-11项目净收益计算表

序号	类型	金额（万元）
1	收入	101147.16
2	经营成本	19497.34
3	税金及附加	1640.07
4	增值税	0.00
5	所得税	7495.27

序号	类型	金额（万元）
6	净收益（1-2-3-4-5）	72514.48

### 11.3.8 项目覆盖本息情况

项目计划融资 25400.00 万元，融资利率按 4.0% 考虑，则贷款期 25 年内利息共计约 12801.60 万元（含建设期利息 1625.60 万元），本息和共计 38201.60 万元。

项目净收益约 72514.48 万元，可覆盖本息。

### 11.3.9 项目结余情况

计算期内项目净收益约 72514.48 万元，项目总投资 39234.59 万元（含资产组合包取得费 971.00 万元、建设期利息 1625.60 万元），运营期利息共计 11176.00 万元，结余约 22103.89 万元。

表11-12 项目结余计算表

序号	类型	金额（万元）
1	净收益	72514.48
2	运营期利息	11176.00
3	总投资	39234.59
4	结余	22103.89

## 11.4 资产组合资金平衡分析

项目计算期按 30 年考虑，建设期 3 年，运营期 27 年。贷款期限 30 年。

### 11.4.1 资产组合供应情况

洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目符合自然资源资产组合供应条件和要求的子项目有 2 个，具体详情如下：

表11-13 自然资源资产组合供用情况表

管	用地 类型	地块名称	用地 性质	宗地 面积	容 积	建筑 高度	使用 年限	利用 方式	建筑 面积	流 转
---	----------	------	----------	----------	--------	----------	----------	----------	----------	--------

控 指 标				(m²)	率				(m²)	方 式
	国有 建设 用地	地块1: 鸬 鹚半岛闲 置地块	采矿 用地	13893	≤1.0	≤10.2 米	2026- 2051 年	滨水 研学 基地	0	出 租
	农 用 地	用地性质	用地 面积	流 转 方 式	流 转 年 限	利用方式				
	林地 经营 权	林地	1000 亩	出租	2026 -205 1	提质改造、林下种植、基础设施、商业 、林下养殖				

### 11.4.2 资产组合投资

项目资产组合投资估算总额为 3066.00 万元，具体情况如下：

表11-14 自然资源资产组合投资情况表

序号	项目	资产包取得费 (万元)	建设投资 (万元)	投资 (万元)
(一)	产业布局和导入			
1	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目 (“一鸡一竹”)	450.00	345.00	795.00
2	横岩乡马颈坳户外研学基地 (即鸬鹚半岛闲置地块)	521.00	1750.00	2271.00
	合计	971.00	2095.00	3066.00

### 11.4.3 资产组合包资金平衡分析

#### a) 资产组合包收入

通过初步测算，计算期 30 年内 (含 3 年建设期)，资产组合包总收入约 14203.17 万元，具体如下：

#### (1) 洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目 (“一鸡一竹”)

洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目 (“一鸡一竹”) 竹林提质改造子项采取合作分成模式。

项目面积 28447.15 亩，资产组合包涉及面积 1000.00 亩，竹林提

质改造采取合作分成运营模式，建设单位与合作单位签订合作协议，建设单位分成比例为 35%，则运营期内竹林提质改造合作分成收入为 1915.20 万元。

**(2) 横岩乡马颈坳户外研学基地**

项目采取合作分成运营模式，项目收入来源主要有研学合作分成收入。

研学采取合作分成运营模式，建设单位与合作单位签订合作协议，体验建设单位分成比例为 35%，则运营期内体验合作分成收入为 12287.97 万元。

表11-15 自然资源资产组合收入汇总表

序号	项目	总数（万元）
1	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）-竹林提质改造	1915.20
2	横岩乡马颈坳户外研学基地	12287.97
合计		14203.17

**b)资产组合包经营成本**

运营期内资产组合包经营成本共计 2199.10 万元，具体如下：

**(1) 洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）**

经营成本主要包括职工薪酬、维护费、管理及其他费用等，运营期内项目经营成本为 1055.19 万元（30 年土地流转费已计入资产包取得费）。

**(2) 横岩乡马颈坳户外研学基地**

项目计划采用合作运营模式，实施主体负责基地的前期建设，项目建成后交给专业合作单位负责运营，项目运营期的经营成本均由专

业合作单位承担。实施主体经营成本包括职工薪酬、维护费，管理及其他费用等，运营期内项目经营成本为 1143.91 万元。

表11-16 自然资源资产组合经营成本汇总表

序号	项目	总数（万元）
1	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）-竹林提质改造	1055.19
2	横岩乡马颈坳户外研学基地	1143.91
合计		2199.10

#### c) 资产组合包净收益

项目总收入约 14203.17 万元，经营成本约 2199.10 万元，增值税、税金及附加 388.21 万元，所得税 2213.56 万元，计算期内项目净收益共计约 9402.30 万元。

表11-17 自然资源资产组合项目净收益计算表

序号	类型	金额（万元）
1	收入	14203.17
2	经营成本	2199.10
3	增值税、税金及附加	388.21
5	所得税	2213.56
6	净收益（1-2-3-4-5）	9402.30

#### d) 资产组合包结余情况

计算期内项目净收益约 9402.30 万元，总投资 3066.00（含资产组合包取得费 971.00 万元），运营期利息共计 6336.30 万元，结余约 6336.30 万元。

表11-18 自然资源资产组合项目结余计算表

序号	类型	金额（万元）
1	净收益	9402.30
2	总投资	3066.00
3	结余（1-2）	6336.30

## 11.5 资金平衡分析

结合以上项目投资和收益，项目总投资：39234.59 万元，实施后预期收入为 101147.16 万元，最终盈余 22103.89 万元。



表 11-19 项目资金平衡表

资金支出类型				工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
基本支出	工程投资	农用地综合整治	林耕置换建设项目	选取140块图斑，共计40.6075公顷的林地和园地，可置换等量的耕地。同时挑选253块，置换耕地优先选取生态红线内，恢复难度大且交通不便，缺少水源，分布零散的恢复属性图斑，面积共计40.6070公顷，林耕置换共计面积81.2145公顷	参照湖南省怀化市建设工程造价管理站发布的怀化市 2025 年《怀化工程造价》及类似项目经济技术指标；主要设备价格采用厂家询价和市场价格，并以此为基价按规定计算运杂费等附属费用。	3100		
			汛旱并防与农田基础设施提升	合计耕地面积122.6998公顷，新建翻修灌溉排水沟渠28.4km	7.75万元/公顷，300元/米	1803		
		建设用地整理	城乡建设用地增减挂钩项目	计划建设规模4.5503公顷	参照湖南省怀化市建设工程造价管理站发布的怀化市 2025 年《怀化工程造价》及类似项目经济技术指标；主要设备价格采用厂家询价和市场价格，并以此为基价按规定计算运杂费等附属费用。	528.23		

资金支出类型				工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
		乡村风貌提升和历史文化保护	人居环境整治工程	桂花园乡、横岩乡共计14个村，共132.1678公顷。	其中，桂花园乡茅头园村、横岩乡横岩村作为示范点，由财政投入，400万元。	3000		
		乡村生态保护修复	地质灾害治理	1.拟选取六个地块开展工程治理。2.拟选取区内22处中高风险区开展排危除险。3.拟选取124处中风险切坡建房进行“微治理”。4.拟改造2处“平急两用”避险安置场所，分为位于洪江区堆边村村部和桂花园村村部。5.建设三处安全岛。6.地质灾害“隐患点+风控区”双控体系建设。7.农村宅基地集中平整。	参照湖南省怀化市建设工程造价管理站发布的怀化市 2025 年《怀化工程造价》及类似项目经济技术指标；主要设备价格采用厂家询价和市场价格，并以此为基价按规定计算运杂费等附属费用。	2812.5		

资金支出类型				工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
		产业引入	洪江区VEP农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）	万亩竹林提质改造项目：建设笋竹两用林，横岩乡横岩村、鸬鹚村、菖蒲村和桂花园乡渔梁村和铁溪村、滩头村，5个村涉及竹林共计28447.145亩竹林	投资额3500左右一亩，流转费用150元/亩/年，考虑建设期三年流转费。横岩乡横岩村、鸬鹚村、菖蒲村和桂花园乡渔梁村和铁溪村、滩头村，林权证5个村涉及竹林共计28447.145亩	9814.26	39854.39	合作分成收入
				楠竹生态加工园项目：新建楠竹加工厂，主要包括修建挡土墙，整平地面，建设厂房及购置相关加工设备。	参照湖南省怀化市建设工程造价管理站发布的怀化市 2025 年《怀化工程造价》及类似项目经济技术指标；主要设备价格采用厂家询价和市场价格，并以此为基价按规定计算运杂费等附属费用。	2900	9112.19	楠竹生态加工园出租收入

资金支出类型				工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
				万亩“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”林下养殖项目：雪峰山乌骨鸡特色产业养殖，结合横岩乡的林地资源，打造“雪峰乌骨·横岩林下养殖园”，定位为高品质、生态化的乌骨鸡养殖基地，以满足市场对优质禽类产品的需求。	林地流转按40元/亩/年(不含林木)	6680	23892.50	林地出租收入
			竹林养老服务中心项目	1.普惠养老服务中心：：国有建设用地，规划用地面积3350m <sup>2</sup> （约5.03亩）0.3350公顷，总建筑面积2000平方米，包括老年人用房、行政办公用房、附属用房等；2.老年健身活动体验中心：国有建设用地，规划用地面积7875m <sup>2</sup> （约11.81亩），总建筑面积2100平方米。	平均按3500元/平方米	2500	3712.14	普惠养老服务中心出租收入、老年健身活动体验中心出租收入
			横岩乡鸬鹚	①横岩乡鸬鹚村室内研学基地。翠竹山庄为闲	参照湖南省怀化市建设工程造	3500.00	24575.94	研学合

资金支出类型				工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
			村滨水研学基地	置国有建设用地，面积1800(2.7亩)0.1800hm2。 ②横岩乡马颈坳户外研学基地。横岩乡鸬鹚半岛规划面积13892.91m²(20.84亩)1.3893hm2 (现状采矿用地) 合计1.5693hm2	价管理站发布的怀化市 2025 年《怀化工程造价》及类似项目经济技术指标；主要设备价格采用厂家询价和市场价格，并以此为基价按规定计算运杂费等附属费用。			作分成收入
项目其他费用（建设期利息）						1625.60		
资产组合投资						971.00		
支出总计						79043.27		
总投资						39234.59		
总成本费用						30673.34		
税金及附加						1640.07		
所得税						7495.27		
资金来源类型				数量	估算标准	/		
资 金 来	社 会 资	企业自筹资金		10606.36		10606.36		

资金支出类型			工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
源	金						
	财政资金	生态环境、自然资源等财政资金	3228.23			3228.23	
	银行贷款	政策性金融机构融资	25400.00			25400.00	
收入总计						101147.16	
总营业收入						101147.16	
固定						0.00	

资金支出类型		工程量	估算标准	金额(万元)	营业收入金额	收入来源
资产回收余值						
收支结果				22103.89		





## 12 项目预期效益及特色

### 12.1 预期效益

#### 12.1.1 社会效益

（1）保障粮食安全与耕地资源可持续利用。通过“汛旱并防与农田基础设施提升”项目，系统改善灌溉与排水条件，有效遏制耕地“非农化”和永久基本农田“非粮化”倾向，增强农田抗灾能力，提升耕地质量和粮食综合生产能力。林耕置换与增减挂钩项目有助于实现区域耕地总量动态平衡，优化国土空间格局，为稳定粮食生产奠定坚实基础。

（2）推动城乡融合与农业农村现代化。通过人居环境整治、地质灾害治理和闲置建设用地盘活，改善农村居住条件与公共服务水平，促进城乡要素双向流动。洪江金橘走廊、蔬菜苗木基地、雪峰绿金油茶等农业项目推动农业规模化、标准化发展，加快农业农村现代化进程。

（3）提升乡村风貌与历史文化保护。结合横岩乡、川山村、岩砣村等地特色资源，实施乡村风貌提升与文化景观保护工程，保留乡土特色与传统农耕文化，增强乡村文化认同感和凝聚力，为实现乡风文明和乡村振兴提供文化支撑。

（4）促进社会稳定与农民就业增收。通过笋竹加工、林下养殖、生态旅游等产业项目，创造大量本地就业岗位，吸引外出劳动力回流。项目建设与运营过程中优先吸纳当地农民参与，拓宽增收渠道，提升

农村居民生活水平，维护社会和谐稳定。

### **12.1.2 生态效益**

（1）提高资源利用效率。将尚未利用或利用不充分的土地资源变为可充分有效利用的土地资源，大规模增加优质粮田，从而提高土地利用率和产出率。解决灌溉设施破损老化、沟道淤塞问题，提高农业水资源利用率，降低降水时空分布不均对农业生产的不良影响。完善田间道路设施，解决现有农村道路由于缺乏养护和农业生产挤占造成道路基础破损严重，路面泥泞不堪的问题。

（2）增强生态保护与生物多样性维护。洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”）通过建设笋竹两用林、抚育改造林地、发展林下养殖等方式，增加生态保护用地规模，优化森林结构，提升生态系统服务功能，强化森林生态系统的稳定性和抗干扰能力，构建“山—水—林—田—村”一体化的生态安全格局。

（3）增强环保意识。在全域土地综合整治项目实施过程中，政府和民众对水土保持、环境保护的重要性的价值有了更充分地认识。一是能够促进当地逐步树立生态价值意识，形成对自然生态敬畏的价值理念；二是促进当地树立生态责任和生态道德意识，将生态环境保护视为己任；三是促进当地树立生态知识的学习教育意识，更多了解和掌握生态治理与保护的基本常识和理念；四是促进当地树立绿色消费意识，提高节约资源、绿色消费意识，实现人与自然和谐发展，形成全社会动员，共治、共管、共享的新农村生态文明新格局。

### **12.1.3 经济效益**

直接经济效益：通过耕地提质改造、增减挂钩与林耕置换，预计新增和优化耕地面积 163.3817hm<sup>2</sup>，提升耕地等级，为规模化农业生产创造条件。笋竹加工、乌骨鸡养殖、等特色农业项目达产后，将显著提升农产品附加值和市场竞争力。竹林养老、休闲露营、生态体验等文旅项目预计可吸引大量游客，带动餐饮、住宿、交通等相关产业发展，形成稳定的经营性收入来源，产业项目 30 年内可产生回报收益为 117966.33 万元。

间接经济效益：①就业与收入增长：楠竹加工厂、林下养殖、竹林养老服务中心等项目将创造大量本地就业岗位，预计可带动数千人就业；②产业结构优化与产业链延伸：通过“一鸡一竹”等特色农业基地建设，推动农业向标准化、品牌化、链条化发展；结合休闲旅游、康养度假等三产融合项目，进一步提升产业附加值，形成多业态协同发展的经济新格局。③动关联行业与区域经济：项目实施将带动建筑、制造、物流、服务等相关行业发展，促进消费增长与市场活力，增强洪江区经济韧性与可持续发展能力。

## **12.2 项目特色**

### **12.2.1 突出“生态+产业”双轮驱动，实现价值转化**

依托嵩云山、沅水、雪峰山等优质生态资源，推动生态产品价值实现。通过建设笋竹两用林、楠竹生态加工园、林下养殖园等项目，将生态资源转化为产业优势，形成“资源—资产—资本”良性循环，打造“洪江生态品牌”，实现生态保护与经济发展双赢。

### **12.2.2 创新“林耕置换+生态修复”机制，优化国土空间格局**

洪江区的林耕置换并非简单地将林地变为耕地或反之，而是基于国土空间规划和资源禀赋进行的精细调整。洪江区地处雪峰山区，项目充分考虑了山区地形特点，与“山地丘陵”地形紧密结合，将山区陡坡、零碎不便机械化耕作、易发生水土流失的耕地，以及河道湖泊内等不稳定耕地，退出耕地保护范围，逐步恢复为林地。同时，将山下立地条件好、适宜耕作、但现状为低效林、残次林或园地的地块，恢复或改造为集中连片的优质耕地。与特色产业布局深度融合：空间置换服务于产业发展，将置换后集中的耕地用于发展蔬菜苗木种植等特色高效农业，将置换后连片的林地则用于拓展笋竹两用林、雪峰乌骨鸡林下养殖，以及支持洪江区 VEP 农业特色产业融合发展项目（“一鸡一竹”），推动生态旅游和康养产业发展。探索林耕置换模式，通过科学规划与生态补偿机制，合理调整林地与耕地布局，既保障生态安全又提升耕地质量。

### **12.2.3 推动“生态研学+竹林养老”深度融合，打造绿色慢生活目的地**

以竹林养老服务中心、鸬鹚滨水研学体验基地等为重点，推动生态研学与竹林养老深度融合。通过林间静修体验、竹林生态食谱、茶文化休闲、亲子互动等业态，打造高品质慢生活体验区，提升区域旅游吸引力和产业附加值。

### **12.2.4 创新“资产组合+多元供应”模式，激发市场活力**

将全域土地综合整治与自然资源资产组合供应紧密结合，突破传统单一资产供应局限。依据不同区域资源特性与发展需求，把土地、

林地、水资源等各类自然资源进行科学打包组合，形成多样化、定制化的资产包面向市场供应。针对生态产业区，将周边林地与适宜开发的土地组合，配套一定水资源使用权，吸引生态养殖、林下经济等企业入驻；对于研学体验板块，整合土地、山林景观及文化资源，打造集旅游开发、文化体验于一体的综合资产包。通过创新供应方式，提高资产的市场吸引力和配置效率，为项目引入多元投资主体，激发市场活力。

#### **12.2.5 建立“政府引导+市场运作+村民参与”多元共治机制**

创新投融资模式，引入社会资本参与整治与运营，通过资源入股、收益分成等方式保障村集体和农民长期受益。强化村民在规划、实施、管护全过程的参与度，增强项目落地性与可持续性。

#### **12.2.6 注重“品牌培育+标准建设”，提升产业竞争力**

围绕“雪峰乌骨鸡”“洪江楠竹”等特色农产品，推动品种培优、品质提升和品牌打造，建立全产业链标准体系，提升产品附加值和市场认可度，助力乡村振兴与农民增收。

#### **12.2.7 突出“文化赋能+地域标识”，增强软实力**

深度挖掘洪江古商文化、农耕文化等资源，将其融入景观设计、产品开发与体验活动中，打造具有洪江特色的文化 IP，提升区域文化影响力与认同感。

#### **12.2.8 实施“全域统筹+滚动开发”，确保可持续推进**

打破单一工程思维，以全域视角统筹农田、村庄、产业、生态、文化等要素，分阶段、分片区实施重点项目，形成“整治一片、提升

一片、见效一片”的滚动开发模式，确保项目长期效益与区域协调发展。

## 13 实施保障

### 13.1 组织保障

在湖南省自然资源厅统一领导下，洪江区积极成立洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治工作专班，由洪江区区管委主任担任领导专班组长，洪江区各部门为专班成员，专班下设办公室在区自然资源局。洪江区成立项目工作专班，配备专职人员开展工作，加强工作谋划和实施，形成区镇村三级联动工作机制，建立全域土地综合整治工作组织保障制度。工作专班在项目开始前召开全域土地综合整治工作专门会议，开展宣传和动员工作，并落实全域土地综合整治工作实施的责任、权利和义务工作。

自然资源主管部门负责土地综合整治日常管理工作；发展改革部门负责整治区投资项目审批等工作；经信部门牵头负责整治区低效工业企业整治等工作；财政部门负责项目财政资金的统筹安排和使用监督工作等。各有关部门按照“渠道不乱、各负其责、集中投入、形成合力”的原则，共同参与土地综合整治工作。

项目实施主体由洪江区管理委员会遵循公开、公平、公正的原则，依照法定程序组织公开招标，通过发布招标公告广泛吸引潜在市场主体参与竞争，并经综合评审后择优确定。实施主体具体负责项目建设运营等相关工作，为洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治工作提供长期稳定的资金和工程技术支持。各级党委、政府将全域土地综合整治工作作为实现乡村振兴发展，优化国土空间布局和促进生态文明的重大事情来抓，将全域土地综合整治工作纳入相关单位年度绩效

考核内容。对项目实施工作有履职不到位，延误、错漏行为的，按绩效评估方案扣减奖励经费，造成不良后果和重大损失的，建议追责问责。

洪江区成立作为全域土地综合整治项目责任主体，组织开展整治区内群众意愿引导；成立相应的项目现场工作协调小组具体负责群众宣传、工程监督、矛盾纠纷调解、土地权属调整、农户协议签订等工作，充分调动农村基层组织和农民群众的积极性，保障农民群众知情权、参与权和监督权；负责工程后期管护工作。

## 13.2 政策保障

（1）规划体系保障：强化县镇村规划体系，对涉及空间利用的专项规划在国土空间规划上做好统筹。在落实相关制度前提下，可结合国土空间规划对土地开发利用方式进行局部微调、统筹优化，相关信息及时纳入全国国土空间规划“一张图”系统。

（2）项目管理机制：实行项目化管理，编制实施方案，明确整治目标、任务等内容，逐级报省自然资源主管部门批准后实施。“三区三线”局部优化等相关内容统一纳入实施方案，打包审批、统筹实施，鼓励探索“多审合一”制度创新。

（3）耕地保护与利用：长期稳定高效利用：探索建立耕地种植用途管控机制，引导农业产业结构调整，分类推进撂荒耕地复耕复种，允许在集中连片耕地周边按一定比例规划设施农业用地和建设用地，促进现代农业发展。

（4）村庄用地优化：依法稳慎推进人口流失严重村庄集聚，做



好社会稳定风险评估和防控。推进农村闲置宅基地等盘活利用，探索推动零星农村居民点集聚、农村集中建房，完善安置补偿机制，严禁违背群众意愿大拆大建。

（5）农村宅基地和农房管理：严格落实“一户一宅”规定，保障村民合理建房需求。维护农民不动产权利，推进历史遗留问题清理整治，大力推进农村不动产确权登记，依法保障进城落户农民相关权利，稳妥有序推进宅基地改革试点工作。

（6）乡村振兴用地保障：对符合条件的村民建房及农村基础设施等项目用地应保尽保，改革完善征地留用地制度，鼓励对闲置宅基地和地上房屋开展复合利用，发展农村产业。

（7）低效工矿用地整治：开展各类产业园区用地专项治理，支持推进废弃矿山综合利用，发展生态产业。

（8）城镇低效用地整治：加快批而未供等土地处置利用，优化“三旧”改造，分类推进更新改造，建立健全“人地挂钩”机制，提升县域综合承载能力。

（9）财税支持：加大资金支持力度，支持符合条件的项目申请中央预算投资等资金，涉及相关项目可按规定享受税费减免。

（10）融资渠道拓宽：支持金融机构优化产品和服务，通过多种方式筹集资金，探索设立专项基金，支持全域土地综合整治工作。

### **13.3 群众基础保障**

（1）加强宣传引导：通过多种渠道和形式，在社区公告、村民大会、宣传手册、新媒体平台等，向群众详细介绍了洪江区桂花园乡

和横岩乡全域土地综合整治项目的目的、意义、内容和预期效益。重点讲解项目对改善农村生产生活条件、增加农民收入、保护生态环境等方面的积极作用，提高群众对项目的认知度和认同感。组织专业人员深入基层，为群众答疑解惑，消除他们的顾虑和担忧。

（2）充分尊重民意：在项目规划和实施的各个阶段，广泛征求群众的意见和建议。可以通过问卷调查、实地走访、召开座谈会等方式，了解群众的需求和期望，将群众的合理诉求纳入项目方案中。建立健全群众参与机制，鼓励群众积极参与项目的决策、监督和管理。项目实施过程中成立由群众代表组成的项目监督小组，对项目的实施过程和资金使用情况进行监督，确保项目公开、公平、公正。

（3）保障群众权益：在项目实施过程中，切实保障群众的合法权益。对于涉及土地征收、拆迁安置的群众，要按照相关法律法规和政策标准，给予合理的补偿和安置。确保群众的居住条件得到改善，生活水平不下降。对于参与土地流转和规模经营的群众，要签订规范的合同，明确双方的权利和义务，保障群众的土地收益权。同时，要加强对流转土地的监管，防止出现损害群众利益的行为。

（3）促进群众增收：结合洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治项目，积极发展农村产业，促进群众增收致富。可以通过土地流转、土地整治、产业导入等方式，培育壮大农村特色产业，如特色农业、乡村旅游、农村电商等。鼓励群众参与产业发展，通过就业、创业等方式增加收入。在整治后的土地上发展高效农业，吸纳当地群众就业；引导群众利用闲置房屋发展民宿，参与乡村旅游经营。

（4）提升群众技能：开展针对性的职业技能培训，提高群众的就业创业能力。根据项目产业发展的需求和群众的实际情况，制定培训计划，开设种植养殖、农产品加工、乡村旅游服务、电子商务等培训课程。通过培训，使群众掌握一技之长，提高他们在市场中的竞争力，为实现稳定就业和增收创造条件。

（5）加强社区建设：结合全域土地综合整治项目，加强农村社区建设，改善群众的居住环境，加大对农村基础设施建设的投入，如道路、水电、通信、污水处理等，提高农村基础设施的配套水平。同时，要注重农村文化建设，丰富群众的精神文化生活，增强群众的归属感和幸福感。

通过以上措施，可以有效保障全域土地综合整治项目的群众基础，调动群众的积极性和主动性，实现项目的顺利实施和农村的可持续发展。

## **13.4 制度保障**

### **13.4.1 规划引领制度**

科学编制规划：以国土空间规划为依据，区政府要充分考虑各种因素，合理划分实施单元，明确整治目标、任务和实施时序。涉及“三区三线”局部优化的，要与国土空间规划衔接一致后纳入实施方案。

严格规划执行：经批准的实施方案具有法定效力，应严格按照规划组织实施，确保整治项目在规划框架内进行，不得随意突破规划确定的用地规模、布局和用途等。

### **13.4.2 耕地保护制度**

数量质量管控：严格落实耕地和永久基本农田保护目标任务，通过农用地整治，实现耕地数量不减少、质量有提升。

占补平衡管理：整治新产生的补充耕地指标优先满足县域自行平衡需要，确有剩余的可在省域范围内调剂。用于占补平衡的新增耕地质量应符合“占优补优”要求，分年度核算、子项目验收和整体验收时，新增耕地面积应实测。

### **13.4.3 建设用地管理制度**

增减挂钩管理：实施建设用地整理，可将整治区域内的拆旧地块按增减挂钩项目管理规定打包审批、统筹实施，所产生的增减挂钩指标可统筹使用，确保城镇开发边界规模和扩展倍数不突破，整治区域内建设用地总面积不增加。

### **13.4.4 权益保障制度**

农民权益保护：全域土地综合整治中涉及农民切身利益的事项，要充分听取群众意见，确保农民合法权益不受侵害。支持农民自建，对技术要求低的简易工程，鼓励由农村集体经济组织或村民委员会组织当地农民施工。

产权调整与保护：整治优化后，要依据整治前不动产权属状况等，按照方便耕种、就近安置的原则进行合理调整，并依法做好地籍调查、确权登记等工作，保障土地权利人的合法权益。

### **13.4.5 监督管理制度**

项目实施监管：健全市级全域土地综合整治实施管理制度，完善项目申报、实施、验收、考评全流程监督管理。实施方案中各类项目

应依法依规履行立项和招投标程序，项目实施要严格执行相关行业领域技术规范。

绩效评价考核：建立全域土地综合整治考评激励制度，将年度和终期绩效评价纳入政府督查附加分项目，将绩效评价结果与预算安排挂钩，确保项目实施效果和政策目标的实现。

#### **13.4.6 项目招投标制**

在洪江区管理委员会的组织领导下，按照《中华人民共和国招标投标法》《工程建设项目施工招标投标办法》等要求和规定，对全域土地综合整治进行工程监理和工程施工招投标工作，严格履行招投标程序，委托具备工程招投标代理机构资格的招标代理机构根据项目的规模、功能及工程的繁复程度、技术含量等，择优选定具有相关行业资质的工程监理单位和施工单位，并在项目实施过程中对中标单位进行规范管理。

#### **13.4.7 实行合同制**

实施方案、规划设计、测绘、工程监理、施工、审计、评估等项目实施全过程的有关业务委托，按照《中华人民共和国民法典》等要求，全部实行合同管理，约定标的、时间、地点、当事人的权利和义务、履行方式和违约责任等，约束当事人行为，保护当事人权益，规范项目管理，确保项目建设成效。

#### **13.4.8 实行公告制度**

根据相关规定，采取广播、电视、报刊、网络以及公开张贴等形式，对全域土地综合整治实施方案、具体设计方案以及招投标进行公

告，增强项目实施的透明度，动员社会力量，广泛吸收各界意见和建议，保障农村集体经济组织、农村村民和其他权利人的合法权益，加强社会监督。

充分尊重农民意愿，积极引导农村集体经济组织和村民参与。实施前，要组织召开整治区域村民代表会议，将有关政策、实施方案主要内容及时向涉及乡镇、村组及村民进行公告，做好实施计划和工程内容说明工作，明确乡镇、村组在实施中的工作责任。认真审核整治区域所涉及土地的权属、地类、面积、界址状况，切实做好权属调整工作。涉及搬迁安置的应制定搬迁安置方案和补偿方案，按规定进行公告、报批。实施过程中，主动接受群众监督，对农田整治、植树造林等技术要求低的简易工程，可在明确目标责任、完善管理制度的前提下，由农村集体经济组织或村民委员会组织当地农民进行工程施工，并参与后期管护。

#### **13.4.9 审计制度**

实施主体配合洪江区审计局委托具有相关资质的审计单位独立、客观和公正地对项目竣工进行审计，对工程建设任务完成情况、预算执行情况、费用支出情况、资金管理及使用情况、资金结余及债权债务情况等系统进行系统审核，出具审计报告。如果审核中发现财务会计等方面不规范的问题，审计单位可以要求专班进行整改；发现违法、违规的问题，则在审计报告中进行披露；发现重大违法、舞弊问题无法出具审核报告的，审计单位应与专班解除约定，并将发现的问题报告省项目专班。

### **13.3 资金保障**

确定通过公开的方式择优选择社会资本方作为项目投资主体及土地流转实施主体，负责项目具体实施，统筹资金筹措、管理、使用，合理高效利用全域土地综合整治项目产生的指标收益，制定财政资金整合方案，统筹整合农业农村、水利等相关部门财政资金，做好资金保障。同时，强化资金管理，科学合理安排资金，认真核查资金使用情况，重点检查专项资金拨付使用进度，加强对工程实施全过程监管，保障资金使用合法合理。

### **13.4 技术保障**

#### **13.4.1 成立专家咨询组**

成立专家咨询组，邀请湖南省自然资源厅、湖南省土地学会等权威专家作为技术指导、负责对全域土地综合整治工作全过程进行技术指导，为项目审查、实施监督检查和竣工验收等阶段提供咨询、评估、论证服务，协助相关技术人员因地制宜应用土地综合整治实用技术，为洪江区桂花园乡和横岩乡全域土地综合整治工作提供技术咨询服务。

#### **13.4.2 加强从业人员的专业培训**

通过全域土地综合整治项目的实施，加强规划设计、监理、施工队伍建设，通过业务培训提高从业人员的整体素质，通过新技术应用培训，提高土地综合整治规划与管理的科学性和先进性。建立土地综合整治规划设计单位、监理单位、施工单位的资质认可和考评制度，对从业人员进行执业资格认定，只有具备相关资质的机构和个人才能

承接项目。另外，还要建立一支训练有素的工程监督、工程施工和管理队伍，以保障土地综合整治工作科学有序地开展。

### **13.4.3 注重生态环境保护的科技投入**

在设计和施工过程中重视生态环境保护的科技投入，遵循生态优先，绿色先行的原则，实行工程措施与生物措施、化学措施、农耕农艺措施相结合，如生态净化池、生物岛等，促进自然生态景观保护和生态平衡。

### **13.4.4 开展实施后评估**

把实施后评估作为一项管理措施，强化后期管理，避免实施效益短期化。实施后评估对实施片区的选取、设计、施工、验收和资金管理等一系列环节都有积极的促进作用。总结经验，将全域土地综合整治工作的优秀经验做法进行复制、推广。

## **13.5 监管保障**

为夯实工作基础，提高管理水平，建立项目驻镇监理制度，加强工程实施管理，结合土地利用及生态保护、农业生产、村镇建设、社会民生等各类指标，建立全域土地综合整治工作评价体系。充分利用各类监管手段，对全域土地综合整治实施情况开展动态监测，实施中期评估和期末验收，确保工作范围、内容、过程、结果均可控。按照相关要求，定期开展评估，并将实施过程中整治区域内耕地和永久基本农田调整对耕地保护、经济社会和生态环境的影响等情况纳入定期评估内容，根据评估情况及时优化完善方案。

充分动员和利用社会力量，充分利用电视、广播、网络、微信等



多种形式，广泛宣传全域土地综合整治的重要意义，及时总结学习各地的好经验好做法，不断提高社会认知度，营造良好社会氛围。