

# 吉首市自然资源“十四五”发展 规划

吉首市自然资源局  
吉首市发展和改革局  
2020年12月



# 目 录

第一章 规划背景 .....	1
第一节 “十三五”取得的发展基础 .....	1
第二节 “十三五”存在的问题 .....	9
第三节 自然资源现状 .....	11
第四节 “十四五”发展面临的形势和任务 .....	14
第二章 总体要求 .....	17
第一节 指导思想 .....	17
第二节 基本原则 .....	17
第三节 主要目标 .....	18
第三章 实行最严格耕地保护制度 .....	21
第一节 编制实施耕地保护国土空间专项规划 .....	21
第二节 全面落实耕地占补平衡政策 .....	21
第三节 严格控制建设占用耕地 .....	22
第四节 全程监管新增耕地开发 .....	22
第五节 实施耕地保护重大工程 .....	23
第六节 建立健全耕地保护机制 .....	24
第四章 强化高质量发展资源要素保障 .....	26
第一节 不断深化农村土地制度改革 .....	26
第二节 落实自然资源节约集约利用制度 .....	26
第三节 加强土地市场化配置 .....	27
第四节 保障重大项目合理用地需求 .....	27
第五章 推进国土空间规划编制和监督实施 .....	29
第一节 优化国土空间开发保护格局 .....	29

第二节	统筹划定三条控制线.....	33
第三节	完成两级三类国土空间规划编制.....	35
第四节	实施全域全类型国土空间用途管制.....	36
第五节	强化规划实施监管.....	37
<b>第六章</b>	<b>推进自然资源资产产权制度改革.....</b>	<b>38</b>
第一节	健全自然资源资产管理制度.....	38
第二节	加快推进自然资源确权登记.....	39
第三节	落实自然资源资产监管责任.....	40
<b>第七章</b>	<b>加强自然资源统一调查监测.....</b>	<b>41</b>
第一节	开展基础调查和专项调查.....	41
第二节	推进卫星遥感监测.....	41
第三节	提高综合分析评价和共享应用服务.....	42
<b>第八章</b>	<b>统筹推进国土空间生态保护修复.....</b>	<b>43</b>
第一节	严格规划引领和管控.....	43
第二节	建立和落实共同责任机制.....	43
第三节	组织实施生态修复重大工程.....	44
<b>第九章</b>	<b>推进矿业绿色发展.....</b>	<b>45</b>
第一节	有序推进矿产资源勘查增储.....	45
第二节	持续整顿和规范矿业管理秩序.....	45
第三节	加快推进绿色矿业产业链建设.....	47
第四节	建立健全矿政管理新机制.....	47
<b>第十章</b>	<b>加强地质灾害综合防治.....</b>	<b>48</b>
第一节	开展地质灾害防治“两库两预警两提升”工作.....	48
第二节	完善地质灾害综合防治体系.....	48

第三节 加大地质灾害综合治理力度 .....	49
<b>第十一章 持续推进林业资源管理 .....</b>	<b>50</b>
第一节 构建较为完备的林业生态体系 .....	50
第二节 构建比较发达的林业产业体系 .....	50
第三节 构建相对坚实的基础支撑体系 .....	51
第四节 建立健全林业资源管理制度 .....	52
<b>第十二章 推动测绘地理信息全面转型升级 .....</b>	<b>54</b>
第一节 夯实测绘地理信息支撑能力 .....	54
第二节 提升测绘地理信息服务能力 .....	55
第三节 创新测绘地理信息行业管理 .....	58
<b>第十三章 充分发挥自然资源督察执法利剑作用 .....</b>	<b>61</b>
第一节 强化自然资源部门执法监管 .....	61
第二节 构建督察执法部门联动机制 .....	61
第三节 严格自然资源督察执法 .....	62
<b>第十四章 实施保障 .....</b>	<b>63</b>
第一节 坚持加强党的全面领导 .....	63
第二节 切实加强规划组织实施 .....	63
第三节 建立健全规划保障制度 .....	64
第四节 加强规划实施评估考核 .....	64
<b>附件：规划环境影响评价篇章 .....</b>	<b>66</b>
<b>附表：吉首市自然资源“十四五”发展规划重大项目表 .....</b>	<b>72</b>

“十四五”时期是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是吉首市转变发展方式、优化经济结构、转化增长动力的攻关期，也是吉首市迈入高收入阶段的重要窗口期，是新组建的自然资源部门履行职责使命、打基础、谋长远的起步期。编制好吉首市自然资源“十四五”发展规划，对做好今后五年全市自然资源工作，夯实全市自然资源事业长远发展基础具有重要意义。

《吉首市自然资源“十四五”发展规划》是确定未来五年全市自然资源管理的基本思路、规划目标、主要任务和重大举措，是落实经济社会发展目标任务的重要部署，是指导全市自然资源改革发展的行动纲领。

规划以2020年为基期年，2021年至2025年为规划期。

## 第一章 规划背景

### 第一节 “十三五”取得的发展基础

“十三五”时期是吉首市自然资源各项工作发展迅速，成效卓著的五年。在市委、市政府和州自然资源和规划局的领导下，市自然资源系统认真贯彻落实党中央、国务院关于自然资源与规划管理的大政方针，严格执行自然资源与规划管理法律法规，坚持“项目兴市、改革兴市、实干兴市”，积极推进“交通突围、城市提质、产业攻坚、民生升温”四大工程，顺利推进机构改革工作并努力适应改革新常态，全

力谋求新突破，充分发挥部门职能，主动作为，勇于担当，各项工作任务完成较好，实现了保护资源与保障经济社会发展的“双赢”。

### 一、落实各项制度，保护自然资源

耕地保护与建设不断加强。“十三五”期间，全面落实耕地保护目标责任制，与乡（镇、街道）签订责任状，督促乡（镇、街道）人民政府认真履行耕地和基本农田保护责任，较好地完成了全市耕地保有量目标，高标准农田建设项目全面完成上图入库。开展了耕地后备资源调查评价和土地开发备选项目库建设工作，结合“三调”工作，在全市开展了土地开发项目后备资源地块摸底工作。

土地矿产管理秩序更加规范。一是全面开展矿产资源开发秩序整顿和规范，高度重视矿山动态巡查管理，加强非煤矿山的排查整治，并做好采矿企业的年检工作；二是成立了市土地矿产卫片执法检查工作领导小组，认真开展年度土地矿产卫片执法，其中违法图斑均按照相关法律法规进行查处和移交处理；三是着力查处“大棚房”违法占地行为，重点对农家乐违法占地项目依法拆除并复垦到位或恢复土地原状到位；四是强力整治露天矿开采及矿产品违法加工。

林政管理管控力度持续加大。严格落实商品材零采伐制度、民用材限额采伐制度和森林禁伐限伐三年行动，扎实推进退耕还林、生态公益林和天然商品林商业停伐等惠民工程

建设，严格征占用林地审核审批，林地林木资源得到较好保护。

规划管理监管不断加强。依据有关法律法规和土地出让合同、划拨决定书等的规定（约束）条件，对取得建设用地使用权的单位和个人实施建设用地进行跟踪管理；加大日常巡查力度，对违规私建行为，均责令其整改或做行政处罚。

## **二、有效利用资源，保障经济发展**

用地秩序进一步规范，各类用地需求得到有效保障。一是规范国有土地使用权出让机制，按照年度国有建设用地供应计划，严格按照 2:3:5 定价机制分批次实施土地出让，对商业、住宅、工业等经营性用地一律以招拍挂方式公开出让。二是认真落实征地拆迁工作，保证全市重点工程和重点项目稳步推进。三是盘活低效闲置土地，积极组织和大力开展巡查宗地工作，对闲置土地行为依法进行查处。四是严格实施土地利用总体规划和土地利用年度计划，健全规划修改调整机制，落实有保有压的差别化管理政策，保障了全市发展各类合理用地需求。

## **三、狠抓土地市场，强化供应效益**

强化土地要素供给，累计供地 16 宗，面积 313.97 公顷，平均供地率为 48.97%，储备土地总面积 327.12 公顷，保证了各类园区工业建设项目开工建设，各类基础设施建设稳步推进，各类民生建设项目超额完成了省定任务，经济社会发

展取得了重大成就，产业转型有了新突破。

#### **四、助力污染攻坚，推动矿山文明**

强力推进矿山整治工作。开展专项行动，整治矿山生产，与安监、公安、电力等部门联合对非煤矿山开展了矿区治安环境、安全生产、无序开采、乱采滥挖等排查整治行动，对发现的问题登记造册，提出整改意见，下达了《安全隐患整改指令书》，并督促整改到位。关停无证经营矿企，基本完成非法开采及砂石加工整治工作，对采矿证到期且不符合延续条件的矿山企业予以注销。

高度重视矿山动态巡查管理。开展市区范围内的矿山环保巡查工作，与矿山企业签订了安全生产、扬尘治理、超深越界开采等综合管理责任书；督促采石场企业向市人民政府缴纳综合保证金；指导市域内采石场安装了网络高清高速球监控设备和地磅设施，并与市网格化管理中心平台联网，实现 24 小时远程监管。

积极完成绿色攻坚工作。2015 年以来持续开展油茶造林、最美公路绿化工程、义务植树活动。全市共建有义务植树示范点 2 个，义务植树基地 7 个，植树共 50 万余株，面积 0.5 万余亩。

#### **五、加强地灾防治，排查地灾隐患**

落实地灾防治各项制度和措施，切实保障地质灾害工程项目治理资金。积极开展地质灾害防治高标准“十有县”创

建活动，按照“十有”目标，建立健全群测群防体系，编制并下发《吉首市地质灾害防治方案》和《吉首市地质灾害应急预案》，开展了地质灾害隐患点排查、巡查及监测工作，明确了34个重点地质灾害隐患点，落实汛期24小时值班制度，应急处置了峒河街道五里牌崩塌、天星庵滑坡等地质灾害隐患点；投资2350余万元实施19个地质灾害治理项目（含2014年前实施未完成遗留项目4个），投入搬迁避让资金近645万元，启动实施了太平司马村排寨坪滑坡等6个隐患点搬迁避让项目，全面完成129户搬迁避让任务；开展地质灾害隐患点核销工作，全市初步核销地质灾害隐患点45处；在乡镇多次开展地质灾害应急演练大型活动，发放“两卡”（即地质灾害防灾工作明白卡和防灾避险明白卡）近1650份、宣传资料近3000份。

## 六、完善空间规划，推进“多规合一”

按照省厅统一安排，积极推进国土空间规划和村庄规划编制相关工作，已先行启动部分专题研究，逐步展开国土空间规划编制工作。根据《湖南省自然资源厅办公室关于在全省开展“三区三线”划定工作的通知》的要求，划定了耕地和永久基本农田、生态保护红线及城镇开发边界。根据全市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的初步成果，结合城市近期重大规划项目、重要基础设施，初步构建了全市空间发展格局。综合分析确定市域内村庄类型，预测

人口和建设用地规模，统筹各类基础和公共服务设施配置，平衡村庄布局安排和规划需求，开展村庄分类和布局的专题研究。

### **七、维护群众权益，保障民情民生**

着力化解信访突出问题，有效维护人民群众合法权益。用好“阳光信访”平台，持续开展“三无”创建，夯实信访工作基础，打造阳光信访、责任信访、法治信访。建立健全领导干部定期接访和包案制度，落实首办责任制，推进信访积案化解，着力解决群众合理诉求，有效维护了人民群众的合法权益。加强局、股室、所及一级机构工作联动机制；紧扣主体责任落实，增强“责任信访”新动能，切实落实信访事项责任主体，对所受理信访件，按照“谁主管，谁负责”的原则，及时办理，认真答复，按规定全部办结。切实做好涉及征地补偿、违法用地、土地权属、拆迁安置等群众来访工作，严格按照省、市相关要求依法依规审批农民建房用地，行政审批效率明显提高；切实做好被征地农民社会保障工作，服务水平显著提升。

### **八、提升服务质量，夯实业务基础**

加强测绘管理工作。完成了数字城市地理空间框架建设工作，成功打造数字吉首地理空间框架；顺利开展了《地理国情系列地图集》编制工作；开展了测绘地理信息市场专项整治工作，确保全市无“三无”地图和测绘地理信息成果泄

密、丢失情况。

推进地籍管理“三化”建设。加强地籍管理工作，推进地籍管理规范化、制度化和信息化建设，努力提升土地登记、抵押他项权登记等办事效率和发证效率，积极接待土地登记法律法规咨询，现场调处土地权属纠纷事件，完成项目用地地籍勘界、权属审定工作，做好地籍变更及遥感监测图斑的核实工作。

加强档案管理工作。全面开展相关资料收集、整理、归档、查询、录入等工作，同时为提高基层档案工作管理水平，对市9个基层国土所进行了实地调研，对存在的问题提出整改措施，进一步强化了基层国土所档案工作管理水平。

不断提高信息化管理水平。一是开展一张图数据库建设，对各类土地、矿产等数据资源进行整合、分析和挖掘，建立了集中管理、安全规范、充分共享、全面服务的核心数据库。二是建立信息管理长效机制，按照国土资源部“金土工程”建设目标要求，加大《信息公开规定》、《依申请公开制度》等制度的执行力度，完善了国土基础数据调用相关制度，形成了审批、登记备案、再进行光盘拷贝的长效机制。三是电子政务运行正常，提高行政效率和公共服务水平。四是推进信息公开工作，建立机制、落实责任，实现“零投诉”。

抓好不动产登记“最多跑一次”改革。“十三五”期间，市自然资源局成立了副科级二级机构吉首市不动产登记中

心，建成了不动产登记系统。为解决“房改房”、“经济适用房”、“集资建房”等因房产、地产分别登记而造成的不动产登记难题，主动研究相关政策，积极与房产、规划、财政等相关部门协调，牵头制定了《关于我市不动产统一登记工作中相关问题的处理意见（试行）》，破解了不动产登记工作中的部分难题；按照改革要求，设置综合窗口，实现房屋交易管理、二手房税收缴纳窗口人员与不动产登记窗口人员合署办公。以“不重叠，无法律法规依据的一律取消”为原则，经房产、税务、不动产三个部门共同梳理整合，形成吉首市不动产登记中心服务指南。

有序开展第三次国土调查。利用高分辨率航天航空遥感影像、现有基础资料及调查成果，在以马颈坳镇开展试点工作的基础上，完成了全市6个街道、5个镇、1个乡，含40个社区、111个村民委员会、2个林场、1个园艺场的国土调查工作，全面查清当前土地利用状况，掌握真实准确的土地基础数据，建立与省、国家互联互通的国土调查数据库，满足经济社会发展和国土资源管理工作的需要。

改善营商环境，贴心服务企业发展。持续深化“放管服”改革，在行政审批工作上不断提高服务水平、提升办事效率、着力减少行政审批环节和增强人民群众获得感，助力全市经济社会高质量发展。

## 九、强化队伍建设，充实人才力量

加强队伍建设，持续充实人才力量。全市自然资源系统始终将加强队伍工作能力和职业素养的培训等工作纳入重要议程，并纳入分管领导年度考核内容。积极完成州局及组织部的专项审核；认真按照部、厅、州级安排及时参加局长培训班、国土资源所培训班；按照市委组织部的安排，积极组织干部职工参加中青班、科级干部培训班、人事干部培训班、党风廉政教育培训班、统战干部培训班等。

严格落实意识形态工作责任制。建立健全意识形态研判工作机制，把意识形态工作列入党建年度工作要点，纳入年终绩效考核重要内容。组建网评员队伍，规范舆论宣传，尤其注意掌握网络舆论，做到重要意识形态工作亲自部署、重要意识形态问题亲自过问、重大意识形态事件亲自处置。解决各类网络舆情、网络信访件 20 余件。

## 第二节 “十三五” 存在的问题

### 一、优质耕地资源开发殆尽，耕地保护难度加大

吉首市多山，优质耕地主要分布在低平的谷地。近年来，全市基础设施建设和居民建房等活动占用了大量的平缓耕地，为维持耕地规模，新开发耕地逐步往山坡、山顶转移，由于灌溉条件不佳，新增耕地以旱地为主，今后全市耕地中旱地的比例会越来越高，水田比例会相应下降，耕地的整体生产能力会总体下降。2020 年人均耕地面积仅为 0.24 亩，

平均耕地质量等别 12.36，低于全省、全国平均水平，耕地质量等级较低，投入产出效益不高，耕地资源十分紧张。吉首市位于亚热带季风区，雨热同期，年降水量比较丰富，境内河流密布，水资源条件总体较好。近年来，受全球变暖和厄尔尼诺、拉尼娜等气候现象的影响，部分地方降水出现了明显的反常现象，降水的季节性和地域性规律被打破，干旱和洪涝灾害更加频发。吉首市“耕地上山”和旱地增多的现状，在气候变化的背景下会进一步增加耕地保护和保障粮食生产的压力。

## **二、生态保护责任重，绿色发展模式有待优化**

境内资源禀赋和生态条件较好，森林覆盖率较高，生态保护红线、自然保护地等生态保护任务重。生态修复治理整体观理念相对滞后，生态经济发展模式有待优化。低质量林地仍然较多，林分林龄结构需进一步优化。强化环境保护和生态修复，节约集约利用土地、水、能源等资源，切实保护耕地和永久基本农田，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，减少对自然的干扰和损害。

## **三、自然灾害威胁大，进一步挤压发展空间**

受地形、地貌、气候等因素影响，我市山体崩塌、塌陷、滑坡、泥石流等地质灾害较多，因灾经济损失巨大。自然灾害频发不仅对经济发展和人民生命财产安全构成严重威胁，而且进一步挤压了城镇发展空间。

#### 四、生态承载条件较好，土地资源紧张

根据吉首市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，吉首市生态承载能力较高，占市域总面积的比例达63.89%；受山地丘陵地形地貌的制约，吉首市适宜农业或城镇建设的用地相对较少。在生态重要性、生态敏感性、建设开发适宜性、农业开发适宜性评价的基础上，结合土地资源、水资源、生态环境、地质环境承载能力评价，综合划定吉首市农业空间、生态空间和城镇空间，三者占比分别为17.97%、66.05%和15.98%。中心城区周边的大部分坡度在 $15^{\circ}$ — $25^{\circ}$ ，对可开发建设用地制约明显，建设功能指向的承载等级主要为I级，占比达到59.53%，较好地承载建设开发的土地较少，且主要集中分布在山地山谷区。

### 第三节 自然资源现状

#### 一、地形地貌现状

吉首市地处云贵高原东北边缘与鄂西山地交汇处，地势西北高、东南低，依次呈中山、中低山、低山阶梯，地形呈三级阶梯从西向东降低。境内山地面积948平方公里，占国土面积的86.52%。西北高，东南低；呈中山、中低山和低山三级梯降，西北部和东南部地势高差824.6米。山脉呈带状平行排列，西部、西北部为中山，高峰重峦，山大坡陡，悬崖峭壁，山脉北东、北北东走向。西南部为低山，山脉北东、

北北东走向。东部、东南部为红岩低山，山峰丛丛，岭峪交错。中部为较开阔的盆地，平、丘、岗地貌发育。吉首城区地貌属于低山、丘、岗、平地区，地势较平坦，四周山坡平缓。乾州地势较开阔平坦，呈盆地状，四周为低山、岗、丘。市境岩溶地貌发育，溶沟、漏斗、落水洞等岩洞形态典型。

## 二、土地资源现状

根据 2020 年国土空间规划底图数据，全市土地总面积为 109565.40 公顷。根据国土调查用地用海分类标准计算，吉首市用地以林地为主，面积为 81620.94 公顷，占 74.50%；园地面积为 8509.72 公顷，占 7.77%；耕地面积为 6837.04 公顷，占 6.24%；住宅用地 3202.02 公顷，占 2.92%；水域及水利设施用地 2675.58 公顷，占 2.44%；交通运输用地 2460.39 公顷，占 2.25%；其他土地 1157.94 公顷，占 1.06%；其余建设用地、草地、湿地占比较小。

吉首耕地土种类型繁多，全市耕层土壤质地按照湖南省现行的土壤质地划分标准，分为砂壤、轻壤、砂土、中壤、粘土、重壤六种类型。全市土壤耕层厚度大多在 7.0cm—22.0cm 之间，平均为 14.41cm。

## 三、水资源现状

境内溪河纵横，水网密布，有大小溪河 81 条，总长 550 千米，较大河流 6 条，主要河流有武水（峒河），沱江、万溶江、司马河、丹青河、洽比河，其中武水（峒河）是境内

最大的河流，发源于花垣县南部，全长 145km，全流域面积 3574km<sup>2</sup>，市境内长 61.44km。

吉首市现有在建大型水库一座（大兴寨水库），中型水库 2 座，总库容为 5751 万立方米，其中两座水库均有生活生产供水任务，小（一）型水库工程 18 座，总库容为 3370.77 万立方米，小（二）型水库工程 25 座，总库容为 938.54 万立方米。多年平均可利用水资源 1.03 亿立方米。

全市各地年降水量在 1200 - 1700 毫米之间，在全国处于长江中下游多雨区内，在省内亦处在湘西偏多区域。降水在时间上分布不均，主要集中在 4 月和 5 月；在地域上存在差异，夏季局部区域大强度暴雨过程较明显，月径流总量由东北部向东南部递减。水资源主要依靠降水，天旱难以利用地下水，常有缺水现象发生。

#### 四、森林资源现状

吉首市林地面积大，森林资源丰富，生态屏障明显，对全市整体的生态环境起到了明显的改善的保护作用。根据 2020 年变更调查数据，吉首市林地面积 81620.94 公顷，其中：乔木林地 53411.89 公顷、竹林地 442.80 公顷、灌木林地 13279.69 公顷、其他林地 14486.55 公顷。

根据省林业局数据，吉首市公益林总面积 26876.60 公顷，其中国家级公益林 17364.20 公顷，省级及以下公益林 9512.40 公顷。吉首市商品林总面积 55197.39 公顷，人工商

品林总面积 22533.40 公顷。全市以人工营造的用材林、经济林为主，结构较为单一，生态功能不强，在矮寨、丹青北部、乾州街道西部等地，有成片天然次生林分布。

## 五、矿产资源现状

境内已发现的矿产种数 26 种，矿产地 62 处，已探明资源储量的矿产 7 种，其中钒矿、水泥用石灰岩、水泥配料用黏土等三种矿产纳入湖南省矿产资源储量表。截至 2020 年底，优势与特色矿产中，保有钒（ $V_2O_5$ ）资源量 70.7 万吨，水泥用灰岩 3024.4 万吨，查明全市现有采矿权 21 个，无探矿权。

### 第四节 “十四五”发展面临的形势和任务

#### 一、落实“两统一”职责，提升自然资源治理能力要求迫切

2019 年 3 月，吉首市根据上级机构改革的总体部署，整合了原市国土资源局、市城市管理局和市林业局的职责，新组建了吉首市自然资源局。自然资源部门是一个全新的机构，承担着统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责“两统一”职责使命。落实“两统一”职责，需要把握自然资源调查监测、自然资源确权登记、自然资源所有者权益、自然资源开发利用、国土空间规划、国土空间用途管制、国

土空间生态修复等关键环节，提升自然资源治理能力要求迫切。

## **二、促进高质量发展，做好自然资源要素保障责任重大**

吉首市作为湘西自治州首府，位于湘鄂渝黔四省市交汇区域，同时又是武陵山片区的中心，按照州委做大做强州府城市发展思路，围绕湘西州“三区两地”发展定位和“五个湘西”的主攻方向，十四五期间，将围绕提高州府首位度，统筹推进吉首老城区、乾州新区、高铁新城、州府吉凤新区、矮寨旅游区“五区”联动发展，促进产城融合，强化州市共建共治，增强发展承载力、辐射带动力，打造州域经济核心增长极。

## **三、加快生态文明建设，统筹山水林田湖草系统治理任务艰巨**

山水林田湖草是生命共同体，自然资源是生态之源、发展之基、民生之本。吉首市处于武陵山区东段，境内有德夯国家级风景名胜区、峒河国家级湿地自然公园、矮寨国家级森林自然公园、德夯省级地质自然公园四大自然保护地区域，原生态的地质地貌森林资源成为吉首市最优质的资源，是长江流域生态安全屏障的重要节点。吉首市未来的发展必须尊重自然，以保护好自然生态为前提，以环境容量为基础，确保生态安全，不断改善环境质量，实施人与自然和谐相处，统筹山水林田湖草系统治理任务艰巨。

#### 四、实施创新驱动发展战略，转变自然资源利用方式压力突出

2015年以来，吉首市GDP增长速率远高于全省和全国的平均增长速度，经济快速发展主要源于发挥了劳动力和资源环境的低成本优势。进入发展新阶段，低成本优势逐渐消失。实施创新驱动发展战略，加快产业技术创新，用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，既可以降低消耗、减少污染，改变过度消耗资源、污染环境的发展模式，又可以提升产业竞争力。深入实施创新驱动发展战略，需要把改革创新贯穿自然资源工作全过程和各方面，坚持节约资源和保护环境基本国策，科学规划生产空间、生活空间、生态空间，不断探索创新自然资源利用方式，大力推进资源节约集约和高效利用，为全市经济社会发展提供有力保障。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、二十大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总书记考察湖南重要讲话精神和对自然资源工作系列重要讲话精神，以推动高质量发展为主题，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，按照省、州、市党委政府及上级自然资源部门决策部署，落实湖南省“三高四新”的发展战略，紧紧围绕“两统一”职责，着力促进自然资源节约集约利用和山水林田湖草生态保护修复，着力优化全市国土空间格局，着力满足人民群众美好生活的自然资源需求，着力做好全市高质量发展自然资源保障，为加快建成“湘西承接产业转移桥头堡”和“武陵山片区生态文化旅游中心城市”做出应有贡献，抓实抓好十四五期间各项工作。

### 第二节 基本原则

坚持目标导向和问题导向相统一。将“十四五”时期放在社会主义现代化国家建设全过程中谋划，将自然资源事业放在全市经济社会发展全局中谋划，厘清各时间节点必须完成的目标任务。深入研究全市自然资源领域面临的重大问题，找准矛盾症结，提出管用实用的对策措施。

坚持全面规划和突出重点相协调。加强宏观思考和顶层设计，系统谋划未来五年乃至更长一段时期全市自然资源事业改革发展的总体布局。聚焦重点领域、薄弱环节、发展短板，提出全市自然资源领域“十四五”时期的重点任务、重大政策、重大工程项目、重大改革举措。

坚持严守底线与改革创新相统筹。坚持底线思维，牢牢守住自然资源和国土空间开发的底线、红线、管控界线，注重防范和化解重大风险挑战。坚持因地制宜、大胆探索，研究并提出统筹推进全市自然资源领域改革试点任务，推进改革创新。

坚持科学性和操作性相结合。深化研究论证，创新规划编制方式方法，加强横向纵向衔接协调，注重运用大数据、云计算等现代信息技术，提高规划的战略性和指导性。结合吉首市发展的阶段性特征和自然资源实际，在摸清底数和需求的基础上，算好土地、矿产、森林等重要资源要素的平衡账，强化规划的约束力，做到易评估、能考核、可操作。

### 第三节 主要目标

#### 一、“十四五”发展目标

按照省、州、市党委政府及上级自然资源部门决策部署，全面落实“三高四新”美好蓝图和省委打造“三区两地”、

建设“五个湘西”战略定位，聚焦打造“州域经济核心增长极”目标，大力实施“强州府”战略，推进吉首老城区、乾州新区、高铁新城、州府吉凤新区、矮寨旅游区“五区”联动发展，全面加强城乡统筹，推进乡村振兴和生态文明建设，加快建设社会主义现代化新吉首。

全面落实“两统一”职责，服务高质量发展，全力以赴保障高质量发展用地；以“三调”为基础，按照国家、省构建的自然资源调查监测体系，开展自然资源利用变更调查、监测工作，加快自然资源 and 不动产确权登记，全面推进自然资源资产产权制度改革；大力推进国土空间规划编制，严格用途管制，不断加强山水林田湖草生态保护系统修复，推进矿业转型绿色发展；做好测绘地理信息和地质灾害防治工作；规范自然资源管理秩序，提升自然资源治理体系和治理能力。

“十四五”期间，自然资源发展规划共设 11 个主要量化指标，其中约束性指标 5 个，预期性指标 6 个，详见专栏一。

**专栏一 自然资源“十四五”发展规划主要指标**

指 标	单 位	2025 年目标	指标属性
1. 耕地保有量	万亩	9.92	约束性
2. 生态红线保护面积	公顷	24288	约束性
3. 永久基本农田保护面积	万亩	8.29	约束性
4. 城乡建设用地规模	公顷	6442.64	约束性
5. 新增建设用地规模	公顷	1199.10	预期性

指 标	单 位	2025 年目标	指标属性
6. 森林覆盖率	%	≥59	约束性
7. 森林蓄积量	万方	380	预期性
8. 自然保护区面积比例	%	21	预期性
9. 采矿权控制数	个	9	预期性
10. 大中型矿山比例	%	≥50	预期性
11. 历史遗留矿山修复完成率	%	100	预期性

## 二、2035 年远景目标

归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度全面形成，资源有偿使用和生态补偿制度全面实施，全民所有自然资源资产权益充分彰显。自然资源要素市场化配置制度建立健全，价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平的现代化要素市场体系基本形成。以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度全面完善。主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局初步形成。生态安全屏障进一步稳固，绿色产业结构和生产、生活方式广泛形成。国土空间品质、生态保护质量、资源利用效率达到全省先进水平。

### 第三章 实行最严格耕地保护制度

#### 第一节 编制实施耕地保护国土空间专项规划

编制实施耕地保护国土空间专项规划，根据建设占用计划落实占补平衡指标，压实耕地保护责任，确保到 2025 年全市耕地保有量和永久基本农田保护面积不低于省下达的规划指标。明确耕地利用优先序，永久基本农田重点用于粮食特别是口粮生产，一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。对补充耕地拟占用相关地类进行统筹安排，科学划定耕地后备资源范围。逐地块划定落实永久基本农田及储备区，强化永久基本农田对各类建设布局的约束。

以 2020 年国土空间规划底图底数为基础，开展耕地后备资源调查评价，在严格保护生态前提下，加强耕地用途管制和综合利用，防止耕地后备资源被用于植树造林、建设占用，科学制定耕地后备资源开发利用计划，有序进行后备资源开发。

#### 第二节 全面落实耕地占补平衡政策

规范管理耕地数量、水田规模和粮食产能三类指标库，严格落实耕地占补平衡，坚决做到先补后占、占优补优、占水田补水田，确保实现现有耕地数一亩不少，新增耕地一亩不假，乱占耕地一亩不让。按照省自然资源厅统一部署，利

用卫星监测等技术手段，对全市所有耕地全面开展卫星监测，确保一亩不漏。加强农用地内部耕地向林地、园地、草地、农业设施建设用地等转化的用途管制措施，坚决制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。

### 第三节 严格控制建设占用耕地

通过实施建设用地总量和强度双控行动，严格落实规划确定的建设用地总量、国土开发强度、单位国内生产总值占用建设用地面积下降的目标任务，以节约集约用地缓解建设占用耕地压力。进一步加强用地预审对建设占用耕地的前置审查作用，严格规范踏勘论证，引导项目科学选址，尽量避让耕地特别是永久基本农田和优质耕地；确实无法避让的，能占劣不占优、能少占不多占。在农用地转用审批环节，各乡镇（镇、街道）对需纳入农用地转用审批且涉及占用耕地的项目，提前落实耕地占补平衡责任；对不需纳入农用地转用审批但涉及占用耕地的项目，切实履行耕地补充义务，保障建设项目有指标审批；对占用耕地面积超过一定规模或比例的项目，要求提出项目选址比选方案；对严重违背耕地保护要求且拒不调整选址方案的，依法不予通过用地审批。

### 第四节 全程监管新增耕地开发

采取数据库比对、遥感影像核查、现场核实等方式，对耕地开发、土地综合整治、增减挂钩、高标准农田建设等所

有新增耕地项目，全流程监管立项、设计、实施、验收、管护、核查、入库等各个环节，确保新增耕地一亩不假。严格城乡建设用地增减挂钩项目管理，产生的建设用地复垦指标和新增耕地指标全面剥离使用，实行与其他耕地指标无差别管理，同时，结合吉首市实际，探索增减挂钩支持乡村振兴政策有效衔接制度。加强耕地质量调查评价与监测，规范耕地质量等别评定和建设占用耕地耕作层剥离再利用。

### 第五节 实施耕地保护重大工程

推进高标准农田新增建设和改造提升工作，推动土地适度平整。围绕千亿产业、优势特色产业发展、一二三产业融合、山水林田湖草综合治理等主题，做到高起点规划、高标准建设，大力建设形成体系完善、绿色优质的精品项目区，确保建设一片、成效一片、推动一片，夯实乡村产业振兴基础，逐步实现农业强、农村美、村民富。

推进全域土地综合整治，鼓励探索新型产业发展模式。以全域土地综合整治为抓手，通过全域规划优化耕地资源配置、产业引入促进耕地激活利用、生态修复改善耕地生态环境、文化建设形成耕作文化传承，结合吉首独有的山水田园资源和历史文化底蕴，探索林地、园地、耕地置换调优的路径，打造开发“农业+”新业态。以耕地质量保护为前提，以土壤质量和粮食生产能力为参考，加强土地整治、村庄建

设提升、生态修复、人居环境提升和集镇环境综合整治等项目建设，大力开展建设用地复垦、土地开发垦造耕地、中低产田改造、高标准农田建设、基础配套设施建设提升和 A 级景区村建设等工作，是实现耕地数量补充、质量提升、格局优化的重要手段。结合农村土地综合整治和高标准基本农田建设，组织实施耕地保护重大工程，有效补充耕地资源，改善农村面貌和农业生产条件，促进社会主义新农村建设。

### 专栏二 耕地保护重大工程名录

序号	项目类型		建设地点	建设规模(万亩)
1	高标准农田建设项目		吉首市全域	5
2	耕地后备资源开发项目	开发类开发项目	丹青镇、太平镇、乾州街道、石家冲街道、双塘街道、己略乡	0.19
3		恢复类开发项目	马颈坳镇、丹青镇、己略乡、矮寨镇、双塘街道、河溪镇、太平镇等乡镇和街道	0.53

## 第六节 建立健全耕地保护机制

全面落实耕地保护目标责任制，建立健全耕地保护责任目标考核制度。加强国土空间规划管控和用途管制，严格审批建设占用耕地，有效控制耕地占用；完成耕地后备资源调查评价，加强耕地保护监测监管；加大投入，建立健全耕地保护补偿激励机制。将永久基本农田划定和保护、高标准基本农田建设、补充耕地质量等纳入考核内容，健全评价标准，实行耕地数量和质量考核并重，切实有效落实乡（镇、街道）

政府耕地保护责任，推进耕地数量、质量、生态三位一体保护；推动实施乡（镇、街道）领导干部耕地保护离任审计制度，落实乡（镇、街道）领导干部保护耕地主体责任；建立健全动态巡查体系，严肃查处违法占用耕地和永久基本农田破坏的行为。

## 第四章 强化高质量发展资源要素保障

### 第一节 不断深化农村土地制度改革

改革和完善农村集体承包经营土地“三权分置”和农村宅基地“三权分置”，保障农村土地集体所有权的根本地位，通过农村集体土地所有权的有效实施，约束不合理的征地行为，保护农户的利益，同时确保农村土地的承包者与所有者合理利用土地资源；探索推进集体经营性建设用地入市，加快完善农村集体建设用地使用权确权登记颁证，建立不动产统一登记制度，探索推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证；根据新《土地管理法》，完善土地征收与补偿相关政策，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

### 第二节 落实自然资源节约集约利用制度

坚持最严格节约用地制度，按照“严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的原则，对土地供应总量、结构、布局、时序实行需求与供给双向调节，着力盘活城镇低效用地等存量建设用地，加大闲置土地处置力度；按照“减量化、再利用、资源化”的原则，着力提高矿产资源开发利用水平，促进勘查开采科学化、规模化、集约化，完善矿产资源科学开发、综合利用、有效监管的长效机制；健全节约集约用地控制标准，加强节地考核评价，推进“亩产效益”综合评价；

建立全程监管、省交任务、月清“三地”批后监管新机制，完善无效批文撤销调整制度；落实开发园区工业用地周转制度、弹性供地制度。

### 第三节 加强土地市场化配置

建立现代土地市场体系。按照上级部门制定的农村集体经营性建设用地入市实施办法，建立健全城乡统一的建设用地市场。加强政府调节与监管，初步建立起产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场，基本形成一、二级市场协调发展的现代土地市场体系。加强公示地价体系建设和管理工作，依法做好基准地价和标定地价定期确定和更新。完成交易平台搭建、交易规则制定，提升土地市场监管和服务能力，加强市场信用体系建设，健全土地市场运行机制。

探索扩大国有土地有偿使用范围。完善公共服务项目用地政策，鼓励将可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目纳入有偿使用范围。完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策，鼓励以有偿使用方式对改制的国有企事业单位进行土地资产处置。

### 第四节 保障重大项目合理用地需求

积极采取用地指标重点项目用地优先配备、城乡建设用

地增减挂钩、盘活存量土地等多种方式，切实保障重点项目用地。坚持“用地跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着重大战略走”，全面实行“可报尽报、应审尽审、市配指标、限期供地”用地保障工作模式；优化审批流程，规范审批服务，强化重大建设项目用地保障；调整建设用地计划指标管理方式，强化统筹；推进建设用地审批联审制度改革，严格归口管理。

### 专栏三 重大建设用地需求名录

序号	类型	主要建设内容及重点保障项目
1	科技创新	重大科技项目、重大创新平台、重大科技基础设施、军民融合工程，重点保障武陵山科技创新中心、高性能材料与结构研究中心、吉首大学校地合作科技转换等项目建设
2	产业发展	工业、现代服务业、农业农村，重点保障湖南湘西高新技术产业开发区、吉首经济技术开发区、东方红住宅产业园、酒鬼酒提质、湘西黄金茶博览园等项目建设
3	基础设施	新型基础设施、交通、能源、水利、物流、市政设施、产业园区基础设施、防灾减灾救灾，重点保障吉首市 5G建设、铁路公路网建设、电网改造建设、大兴寨水库、物流园区和基础设施等建设
4	生态环保	大气污染防治、水污染防治、土壤污染防治、生态环境保护修复、城乡环境基础设施建设、资源节约循环利用，重点保障饮用水源地治理及修复、矿山地质环境恢复治理、防护林保护修复、重点矿区污水处理设施建设
5	社会民生	就业、教育、卫生健康、文化事业、体育、养老、托育、社会保障、保障性住房、公共安全，重点保障吉首大学扩建及配套工程建设、中小学新建和中小学提质改造、吉首市人民医院、民族中医院建设、基层卫生公共设施建设项目、武陵山片区文化艺术中心、体育设施综合提升、红枫谷康养中心、托育中心建设、社区养老服务机构改造、殡葬基础设施二期工程建设、地质灾害防控工程等项目

## 第五章 推进国土空间规划编制和监督实施

### 第一节 优化国土空间开发保护格局

#### 一、强化环州府城镇圈协调发展，拓展州府辐射力

针对当前区域竞争下相对弱势的局面以及未来区域性交通设施联通的重要机遇，通过交通引领，特别是大区域交通干线建设，整合区域功能，共建以吉首市为中心，协调周边保靖、花垣、古丈、泸溪、凤凰等5县，形成湘西州经济引领发展区。

围绕提高州府首位度，统筹推进湘西高新区、吉首老城区、乾州新区、高铁新城、矮寨旅游区“五区”联动发展，促进产城融合，强化州市共建共治，增强发展承载力、辐射带动力，经济总量占到全州的35%左右，打造州域经济核心增长极。发挥吉首综合交通枢纽形成的优势，主动融入长株潭城市群、成渝地区双城经济圈。抓好吉首高铁新城、武陵山会展中心、区域性商贸物流中心等重大项目建设。

#### 二、推进“大吉首”拓展空间发展腹地，强化州府承载力

通过吉凤融城大道，联动南部凤凰，连接吉首这一区域的旅游集散中心与凤凰这一核心旅游目的地，并以湘西州高新区、丛良坡产业组团、吉信镇生态宜居组团、凤凰高铁新城组团为发展极核，拓展吉凤两地同城发展的核心片区，拓展州府战略空间。

借助城际快速交通廊道带来的人流、物流和信息流，整合两地沿线优势资源和项目，充分发挥旅游公路的展示功能，有重点地突出发展文化旅游、康养休闲、创意创新等优质产业，展现州府城乡共治、和谐发展的积极面貌和特色魅力。

尊重吉首市山城地域特色，维持中心城区山水格局，通过循山借势，逐水营城，营造城镇特色风貌。师法苗族传统上山营城方式，将城市建设在山坡上，竖向生长；充分挖掘花果山、挂榜山、岩坡岭、老石岭等城市内部及周边山体25%-50%坡度的潜力用地，突破传统建城择地规律，将城区内外联系紧密的山体融山为园，通过郊野公园和城市公园等多种形式作为城市绿肺。

针对河谷用地，横向延伸，在不破坏生态环境的前提下，尽可能利用峒河、湾溪、龙舞河、隘口河等河谷用地，布局城市建设用地，扩大吉首建设用地规模。

### **三、放大生态资源优势，打造绿色低碳发展示范**

严格坚守生态红线、框定发展底线，以山脉水系为骨架，森林绿地为主体，农田、湿地为支撑，生态公益林、溪渠为纽带，构建“一屏四区六廊”生态空间格局，守护吉首绿水青山。

一屏：以层头坡、莲台山、老虎山、人球坡、阿婆山等山脉构建生态屏障。

四区：以德夯国家级风景名胜区、峒河国家级湿地自然公园、矮寨国家级森林自然公园、德夯省级地质自然公园构建四大自然保护地区域。

六廊：以峒河、万溶江、沱江、司马河、丹青河、恰比河防护带建设六条生态廊道。

#### **四、全力推进新型城镇与乡村振兴发展**

统筹布局城镇和乡村基础设施。加强教育、医疗、文化、体育、社会福利等公共社会服务事业发展，改善民生条件。合理配置城乡资源，统筹市域城乡社会、经济、产业、空间、生态、基础设施和公共服务等一体化发展，提高资源利用的整体效益，缩小城乡之间的差距。

强化乡村建设用地保障。优先保障“十四五”规划项目用地、新增宅基地和乡村民生项目用地，明确通过村庄整治、土地整理等方式结余的农村集体建设用地优先用于支持乡村产业项目。严格控制用地开发强度，建筑高度、体量和风貌不得破坏自然环境和人文风貌。乡村地区建设用地的具体布局结合村庄规划进行优化和深化。合理布局农村一二三产业融合发展项目用地和配套基础设施，探索城乡产业融合发展新模式新机制。促进农村一二三产业融合发展，大力支持现代种养业、现代种业、乡村富民产业、农产品加工流通业、乡村新型服务业、生态循环农业、农村人居环境整治、农业农村基础设施建设。探索灵活多样的供地新方式，属于分散

布局的，可以按照点状用地模式办理用地手续。

## 五、加强水源工程建设，完善水资源配置体系

在保障水安全基本思路的指引下，加快完善水利基础设施网络，加快推进水生态文明建设，加快健全水利科学发展体制机制，着力提高民生水利发展水平，着力构建与全面建成小康社会相适应的水安全保障体系。为大兴寨水库建设提供要素保障。强化用水总量强度双控，坚守水资源承载能力底线，优化取水空间布局，引导合理高效用水，严格水生态环境管控。

## 六、内联外畅，发挥综合交通枢纽区位优势

通过“对外大开放、对内大循环”搭建高铁+普铁+高速的复合型区域性综合交通网络，强化综合立体交通枢纽的运输能力，积极导入送出人流、客流和资源流。同时“通经活脉、打通症结、公交优先、快慢结合”，形成纵横交错、环线交织的城区路网结构，将吉首打造为武陵山片区交通便捷的首善之城。

### 专栏四 吉首市综合交通重点项目与工程

---

**机场：**对接湘西机场，预留吉首通用机场建设项目。

**铁路：**完成张吉怀铁路吉首东站配套基础设施建设；规划建设渝湘高铁（黔江-吉首段）。

**高速公路：**规划新建吉怀高速金坪（联合）互通。

**国省道：**规划新建 G319 社塘坡至花垣麻栗场公路、G319 洗溪至吉首公路、G352 吉首乾州至凤凰腊尔山公路，规划续建 G209、G319 吉首市绕城公路（二期），加强吉首市与周边城市的连接。

**旅游公路：**规划改扩建洽比河流域旅游公路、司马河流域旅游公路、湘西黄金茶隘口核

---

---

心产区生态旅游路网，打造旅游公路骨干通道和片区旅游快速路网。

**乡村公路：**巩固提升农村四好路示范市项目，建设农村产业公路及设施配套工程，乡镇通三级公路，农村公路安全提升工程，农村危桥改造提质工程，加快推进农业农村现代化。

**城区道路：**实施吉首市城区道路建设提质工程，提质改造城区道路，同步配置路灯线管埋设、电缆安装、外接电源通道及变压器、路灯控制箱等设施；实施吉首城区桥梁检测、危桥、防撞护栏改造加固工程。

---

## 第二节 统筹划定三条控制线

按照互不交叉重叠的原则，统筹划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线，形成科学适度有序的国土空间布局体系。

### 一、严格划定永久基本农田

落实永久基本农田特殊保护制度，严格控制非农建设占用永久基本农田。在现有永久基本农田布局基础上，按照规划确定的永久基本农田保护目标，对不符合划定要求（或需求）的永久基本农田调出，并按要求相应进行补划，确保“数量不变、布局稳定、质量有提升”。对耕作层损坏、自然灾害严重损毁、严格管控类、河道两岸不稳定等耕地的永久基本农田，依法依规予以调出。优先将集中连片、有良好水利和水土保持设施的高质量耕地、位于粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的耕地、城镇周边和交通沿线易被占用的优质耕地、已建成的高标准农田补划为永久基本农田。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格控制非农建设占用，保护利用好永久基本农田。构建保护有力、集约高效、

监管严格的永久基本农田特殊保护新格局，牢牢守住耕地红线。

## 二、严格划定生态保护红线

生态保护红线范围内以生态修复为主，对以国家公园为主体的自然保护地、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。生态保护红线内严格禁止开发性、生产性建设活动，原则上自然保护地核心保护区禁止人为活动，一般控制区严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。生态保护红线内耕地、人工商品林、其他现状用地、城镇村及工矿用地中的村庄可以保留在生态保护红线内；生态保护红线内永久基本农田、基本农田储备区、合法采矿权、城镇村及工矿用地中的城市、建制镇、工矿用地和特殊用地都要逐步退出。强化政府统筹协调能力，强化生态保护红线对各类建设布局的约束和引导，维持好吉首市生态保护红线的稳定格局。建立健全生态保护红线长效保护机制，建立责任追究机制，严格落实保护责任。建立以生态功能保护成效为导向的考核制度，合理制定考核评价指标，全面评估生态保护红线保护成效。

## 三、科学划定城镇开发边界

城镇开发边界内的建设依据详细规划安排地块用途和开发建设强度，按照规划许可进行实施，切实提高投入产出

效率。以国土空间适宜性评价为基础、资源承载力为约束，与生态保护红线和永久基本农田保护线相协调，科学划定城镇开发边界，防止城镇规模盲目扩张和建设用地无序蔓延，推动城镇由外延扩张向内涵提升转变。

### 第三节 完成两级三类国土空间规划编制

贯彻落实《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然发〔2019〕87号）要求以及湖南省自然资源厅、湘西自治州国土空间规划相关工作安排，积极推进国土空间规划编制工作，全面完成市、乡（镇、街道）两级国土空间总体规划编制，结合国土空间总体规划编制适时开展和完成详细规划编制，做好吉首市国土综合整治、矿产资源、山体水体保护、特色风貌与总体城市设计等专项规划编制工作，同步建成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，建立健全“两级三类”国土空间规划体系。

#### 专栏五 国土空间规划编制计划

序号	规划类型	规划编制时间安排
1	市国土空间总体规划	2020 年底前完成规划大纲编制工作，2024 年完成编制报批工作
2	乡（镇、街道）国土空间规划	2023 年底前完成马颈坳镇、河溪镇、矮寨镇、丹青镇、太平镇、己略乡、乾州街道、双塘街道、石家冲街道共 9 个乡（镇、街道）国土空间规划初步编制工作
3	专项规划	与总体规划同步编制，包括山体水体保护、特色风貌与城市设计、综合交通体系、历史文化保护等专项规划
4	详细规划	根据国土空间规划编制推进情况，及时启动城镇开发边界内详细规划编制或修订工作。城镇开发边界外的村庄规划按照城郊融合

序号	规划类型	规划编制时间安排
		类、农业发展类、生态保护类、特色保护类、集聚提升类5类，按要求全面完成。

#### 第四节 实施全域全类型国土空间用途管制

建立统一的国土空间用途管制控制线体系。面向新的国土空间规划体系要求、适应体制改革，统筹协调农业、生态、城镇三类空间和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，建立农业、生态、城镇空间管制单元体系，分类制定用途管制实施细则，推动用途管制向全域全类型国土空间拓展。确定生态保护红线优先地位，以“双碳”（碳达峰碳中和）目标为导向，实行严格管控，发挥生态保护红线对国土空间开发的底线作用。针对不同管制区，研究制定“刚性”与“弹性”相结合的国土空间准入正负面清单，实行差异化的空间准入。

构建丰富有效的国土空间用途管制手段体系。以“多规合一”为基础，统筹规划、建设、管理三大环节，深入推进“多审合一、多证合一”。严格规划许可管理，推行在城镇开发边界内的建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式，在城镇开发边界外的建设实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。推进用途管制信息化建设，提高规划许可审批效率。建立用途管制评估纠错机制，动态评估年度计划、空间准入、转用审批和许可制度执行情况，

推动评估结果反馈处理和用途管制纠错。加强国土空间用途管制监督管理，开展各类资源利用的日常巡查工作，强化对违法违规使用活动的执法督查力度，采用现代信息化手段对国土空间用途管制进行动态监测。

### 第五节 强化规划实施监管

依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。构建国土空间规划实施监管体系，坚持下级国土空间规划服从上级国土空间规划，详细规划、专项规划服从和服务于总体规划；坚持先规划、后实施，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动；坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。全面实施国土空间规划动态监测评价预警机制，构建资源环境承载能力监测预警长效机制，建立国土空间规划定期评估制度。

## 第六章 推进自然资源资产产权制度改革

### 第一节 健全自然资源资产管理制度

配合省自然资源厅、州自然资源和规划局完成全民所有自然资源所有权委托代理机制试点，按照吉首市人民政府经法律授权代理行使所有权的自然资源清单，明确委托代理的资源类型和范围、行使主体、权利、责任、义务等。探索建立符合吉首市市情包括调查监测、确权登记、清查统计、资产核算、储备管护、处置配置、收益管理等在内的受托资源资产全链条所有权管理体系。根据吉首市资源禀赋和社会经济发展实际，探索各类自然资源和国家公园等生态系统的委托管理目标。

切实承担和履行全民所有自然资源资产所有者的责任与义务。建立资产规划使用和管护制度，着力实现资产保值增值，维护资产安全。落实国有自然资源资产报告制度，构建范围明确、分类科学、报告与报表相辅相成、实物量与价值量相结合的报告体系，接受人大监督。依法履行所有者职责，落实生态环境损害赔偿制度，充分发挥自然资源公益诉讼的追责、追偿作用。

落实全民所有自然资源资产所有者权益。完善自然资源价格体系，及时制定和调整土地、矿产等自然资源基准价，完善自然资源资产价格形成机制。探索构建全民所有自然资源资产收益管理制度。提高全民所有自然资源资产配置效

率，对经营性资产坚持发挥市场配置的决定性作用，对公益性资产通过引入竞争规则并加强政府的引导作用，实现政府与市场作用有效结合。

## 第二节 加快推进自然资源确权登记

以不动产登记为基础，充分利用国土调查成果和自然资源专项调查成果，对全市范围内的水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记，清晰界定各类自然资源资产的产权主体，逐步划清全民所有和集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界，划清不同类型自然资源的边界；配合自然资源部、省自然资源厅开展自然资源统一确权登记工作；对本行政区域内除自然资源部、省自然资源厅直接开展确权登记之外的自然保护区、自然公园等自然保护地、水流、湿地、草原、探明储量的矿产资源、森林等开展确权登记，明确自然资源范围、面积、质量等自然资源状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联相关信息和公共管制要求，逐步实现全市自然资源统一确权登记全覆盖；实时核实更新自然资源确权登记数据库，确保自然资源登记信息和真实有效，同时实现与不动产登记信息实时关联，强化区域内自然资源确权

登记信息的报送、统计分析、应用等工作。

### 第三节 落实自然资源资产监管责任

定期向人民政府及上级自然资源部门报告国有自然资源资产报告，配合政府向本级人大常委会报告自然资源资产情况，接受权力机关监督，完善和落实自然资源资产管理考核评价体系，探索编制自然资源资产负债表，开展领导干部自然资源资产离任审计，落实完善党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。实行自然资源资产产权信息公开制度，强化社会监督，充分利用大数据等现代信息技术，建立统一的自然资源数据库，提高监督管理效能。建立自然资源行政执法与行政监察衔接平台，实现信息共享、案情通报、案件移送，通过监察法律监督，推动依法行政、严格执法。完善自然资源资产督查执法体制，加强督查执法队伍建设，严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。

## 第七章 加强自然资源统一调查监测

### 第一节 开展基础调查和专项调查

做好全市第三次国土调查数据汇总分析，成果资料整理归档，调查数据成果储存备份，敏感国土调查数据的清理和保管工作以及成果分析报告工作；利用三调应用平台，把三调成果应用于自然资源管理各项工作；全面推进调查成果共享应用工作，为吉首市经济建设和社会发展服务。

在第三次国土调查成果的基础上，常态化开展自然资源变化情况年底调查和成果更新，保证调查成果现势性。根据管理需求，开展耕地专项调查，进一步查清耕地质量等别、耕地后备资源、全域土地综合整治资源潜力等，划定耕地网格。开展森林资源调查，进一步查清森林覆盖率、蓄积量、郁闭度等。开展湿地资源调查和矿区分类、损毁土地、农村空心房等专项调查。开展水资源调查，进一步查清水资源分布、水资源量、水源储量等，为水利部门水资源承载能力评价、水资源配置工程布局等提供基础数据。

### 第二节 推进卫星遥感监测

围绕全市自然资源重点工作，依托省自然资源厅“1+N”卫星监测体系，全面实施卫星监测工作，以卫星影像为支撑，以月度、季度和年度为周期，动态掌握全市各类自然资源的类型、面积范围、分布等变化情况，建立“月发现、季小结、

年总结”监测工作机制，开展各类自然资源保护利用监测工作，筑牢粮食安全底线，规范矿产资源管理，服务自然资源事业高质量发展。

利用卫星遥感影像比对，按月开展耕地“非农化”、“非粮化”、耕地数量、违法用地、农民建房、无证采矿、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等监测；按季度开展重点区域、重要河湖、耕地网格、生态修复、国土空间规划、耕地开发与管护等监测；根据需要开展耕地使用监测和主要农作物种植结构监测。持续开展土地利用状况月度监测，常态化开展地理国情监测。根据需要综合应用光学卫星遥感、雷达、无人机等多源数据进行精细化综合监测。

### 第三节 提高综合分析评价和共享应用服务

分类分项开展自然资源基本统计，分析变化情况，定期形成自然资源基本统计分析报告，供决策和管理参考。根据需要，开展耕地、建设用地、未利用地、国土空间规划、土地节约集约利用、生态修复等专项综合分析评价，用分析评价成果检验工作成效、推动问题整改、优化工作举措。健全与生态环境、交通运输、水利、农业农村、林业、统计、电力等部门数据共享交换机制，逐步形成“一家出数据、大家用数据”工作格局。制定涉密调查监测成果脱密脱敏清单，建立调查监测成果发布机制，扩大社会化应用服务效益。

## 第八章 统筹推进国土空间生态保护修复

### 第一节 严格规划引领和管控

坚持国土空间规划引领，确定生态修复工作的战略目标、空间布局、重大工程、政策措施，统筹纵向统一、横向联动、条块结合的工作格局，构建目标明确、行动一致、协调配合的生态保护修复长效化体制机制，实现山水林田湖草的系统保护和修复治理。按照保证生态安全功能、突出生态系统功能、兼顾生态景观功能的工作思路，编制并实施国土空间生态保护修复专项规划，建立健全生态修复规划体系。探索建立市场化、多元化生态保护补偿机制。

### 第二节 建立和落实共同责任机制

明确投资渠道，建立健全多元化资金投入机制。更好发挥政府引导作用，充分发挥市场作用，加强与金融资本合作，积极吸引社会资金，综合运用好财政资金、指标收益和社会资金，设立“国土空间生态保护修复专项资金”，主要用于事关生态安全、自然生态受损严重的生态保护修复重大工程，统筹使用自然资源资产相关收益，加大一般预算支持力度。建立健全生态保护修复部门协同机制，在自然资源规划管控、用途管制、业务审批、实施监管、督察执法等全程管理中落实生态保护责任，统筹开展生态保护修复考核评价工作。

### 第三节 组织实施生态修复重大工程

坚持问题导向，实事求是查找问题、梳理矛盾、清理“欠账”，深刻分析根源，树立底线思维，聚焦问题突出的区域，区分轻重缓急，坚持远近结合，突出重点生态功能区、重大战略实施区和生态问题严重的重点区，根据事权划分和部门职责分工，加强上下工作融合、部门资金整合、各方力量聚合，组织开展重大生态修复工程。

#### 专栏六 生态修复工程

---

重点加强矮寨片区林地保护修复，加大生物多样性保护力度，严格保护市域范围内天然林和生态公益林等重要生态空间；加强吉首市的河湖水生态保护，加强水环境治理、水生种群修复、水土流失综合治理，进行农村水系综合整治；全面推进历史遗留矿山修复，着重解决重点区矿山生态问题，加快绿色矿山建设；开展土壤污染治理修复工作，推进全域污染治理，改进完善垃圾处理体系，开展农用地重金属污染阻控与修复工作和建设用地污染修复与防治工作。

---

## 第九章 推进矿业绿色发展

### 第一节 有序推进矿产资源勘查增储

以水泥灰岩、水泥粘土、建筑材料用灰岩、白云岩、大理石、石煤、钒、含钾页岩、汞、重晶石、磷、矿泉水等主要矿种和水泥灰岩、白云岩、大理石、钒、磷、含钾页岩等优势矿种为主攻矿种，适时开展矿产资源勘查增储，统筹全市矿产勘查工作。

强化地质勘查项目日常监管和采矿权年检，依法维护采矿权人（矿山企业）的合法权益，营造良好的外部勘查环境。加大政府财政在矿产资源的前期风险勘查，积极引导战略性投资者跟进商业性矿产资源勘查。加强采矿权的管理，促进社会资金投入。全力减缓主要矿产保有资源储量下降速度，力争实现其动态平衡。做好矿产资源储量新老分类标准数据转换工作。

### 第二节 持续整顿和规范矿业管理秩序

持续推进矿业开发秩序整治，加大执法监察力度，坚持开展非煤矿山、非法采砂场等露天矿山专项整治，坚持开展矿区治安环境、安全生产、无序开采、乱采滥挖等排查整治行动，维护良好的矿业开发秩序。加强矿山动态巡查管理，完善矿山企业联网直报系统，强化对矿产资源开发利用情况动态监测和全程监管，建立完善矿产资源开采利用规范管理

长效机制，维护良好的矿产资源开发利用秩序。科学编制新一轮矿产资源规划，进一步完善采矿权设置方案的编制、审查、报批制度，确保新设采矿权有确定的资源、合理的布局、预期的开发利用效益和良好的生态保护措施。

根据最新自然保护区优化调整成果及现有矿业权情况，加快自然保护区内矿业权和过期矿业权的清理处置。

保留现状湘西自治州天源建材有限公司观音山矿区水泥石灰岩矿、吉首市龙昇新材料科技有限责任公司古者矿区钒矿 2 个矿区，新设鸭婆塘砖瓦用砂岩矿、米坡建筑石料用灰岩矿、龙洞建筑石料用灰岩矿、小溪建筑石料用灰岩矿、吉首市对岩坪矿区饰面用石料（大理石）、吉首市榔木坪矿区地下热水、吉首市三岔坪地下热水 7 个矿区。至规划期末，全市采矿权数量控制在 9 家以内。

专栏七 吉首市矿产资源规划一览表

序号	乡镇(街道)名称	矿区名称	矿种	区块面积 (公顷)
1	镇溪街道	鸭婆塘砖瓦用砂岩矿	砖瓦用砂岩	22.24
2	马颈坳镇	米坡建筑石料用灰岩矿	建筑石料用灰岩	16.10
3	双塘街道	龙洞建筑石料用灰岩矿	建筑石料用灰岩	15.80
4	己略乡	小溪建筑石料用灰岩矿	建筑石料用灰岩	19.06
5	马颈坳镇	吉首市对岩坪矿区饰面用石料 (大理石)	饰面用大理岩	15.39
6	己略乡	吉首市龙昇新材料科技有限责任公司古者矿区钒矿	钒矿	1789.94
7	吉凤街道、乾州街道	湘西自治州天源建材有限公司观音山矿区水泥石灰岩矿	水泥用灰岩	114.55
8	马颈坳镇	吉首市榔木坪矿区地下热水	地下热水	354.00
9	乾州街道	吉首市三岔坪地下热水	地下热水	23.34

### 第三节 加快推进绿色矿业产业链建设

加快推进传统矿业转型升级，大力推进矿业权出让制度改革，构建新型矿业市场体系；关闭一批设置不合理的小型露天采石场，推进大型砂石开采基地建设，优化矿业结构和布局；促进矿山开采与城乡建设、环境保护、资源保护相协调，最大限度减少对自然环境的破坏，采用环境友好型开发利用方式，推进绿色勘查开采，整体推动全域绿色矿山建设和绿色矿业发展；提高矿产资源节约和综合利用水平，加大矿山生态环境综合治理力度，大力推进矿区土地节约集约利用和耕地保护，引导形成有效的矿业投资，激发矿山企业绿色发展的内生动力，推动矿业持续健康发展。

### 第四节 建立健全矿政管理新机制

坚持绿色转型与管理改革相互促进，建立绿色矿业发展工作新机制，建立“市级引导-企业主体-企业自评-第三方评估-社会监督”的绿色矿山建设工作体系，建立矿山企业和当地政府、乡村组织联动的有机协调机制；建立健全绿色勘查和绿色矿山建设标准体系，制定切合吉首市实际的绿色矿山用地政策，统筹上级及本级财政的矿山生态环境治理、地质矿产、重金属污染防治、土地复垦等项目资金，设立绿色矿山建设专项资金，完善配套激励政策体系，构建绿色矿业发展长效机制。

## 第十章 加强地质灾害综合防治

### 第一节 开展地质灾害防治“两库两预警两提升”工作

根据省自然资源厅部署统筹开展 1:1 万地质灾害高精度调查和风险评估，基本查明农村房屋和人口聚集区受地质灾害威胁情况，建设农村房屋地质灾害隐患库和城镇开发边界内重点地质灾害隐患库“两库”；区分不同孕灾地质条件和风险管控要求，在群测群防基础上，推动现代监测预警技术手段应用，分类实施综合性监测预警系统和普适型监测预警系统“两预警”；通过科学编制预案、上门隐患告知、防灾知识科普、处置措施建议、定期防灾宣传、精准监测预警等方式，提升农村群众地质灾害自我防范意识、提升地质灾害预警预报能力“两提升”。通过开展“两库两预警两提升”工作，实现农村房屋地质灾害隐患“识别到户”、防治措施“宣传到户”、发灾风险“预警到户”，坚决杜绝群死群伤，全力减少人员伤亡，切实保护人民群众生命财产安全。

### 第二节 完善地质灾害综合防治体系

健全完善地质灾害防治责任体系。按照“属地管理、分工负责”的原则，压实各级政府地质灾害防治主体责任，构建政府领导、部门协同、上下联动、全社会共同参与的地质灾害防治机制。

健全完善地质灾害防治指挥体系。配合省自然资源厅加

快指挥体系信息化建设，构建省、州、市纵向三级和横向自然资源、应急、气象、水利等部门互联互通的指挥联动机制，充分发挥地质灾害防治指挥体系的领导指挥和统筹协调作用。

健全地质灾害防治技术支撑体系。根据省厅统一部署，打造一支业务精干、能快速提供全方位技术服务的地质灾害技术支撑队伍。

### 第三节 加大地质灾害综合治理力度

坚持预防为主、避让与治理相结合，加大地质灾害综合治理力度，提升地质灾害综合防治能力。继续开展市域内贫困乡镇受地质灾害严重威胁地区的搬迁避让工程，对属于精准扶贫对象又受地质灾害严重威胁的，在搬迁避让工程上给予资金倾斜；开展突发地质灾害及隐患应急处置；科学实施重大地质灾害治理工程。严格建设项目地质灾害危险性评估。

## 第十一章 持续推进林业资源管理

### 第一节 构建较为完备的林业生态体系

以林业生态建设为核心，划定林地、湿地、物种生态保护红线，打造重要水源地生态保护示范区，建立比较完善的森林生态和湿地生态体系。结合国土空间规划编制，科学划定造林绿化空间，确定造林地块及退化林修复地块，建立造林绿化核查常态化机制。根据吉首自然地理条件，建设三个示范区：一是湘西北武陵山区绿色生态屏障建设示范区，二是吉首市生态保护示范区，三是美丽村庄建设示范区。建设五个基地：大力发展速生丰产用材林基地、油茶林基地、特优经济果木林基地、珍稀乡土树种基地、工业原料林基地。围绕林业生态建设，抓好以下林业重点工程项目：森林公园建设、退耕还林工程、长江防护林工程、公益林管护工程、岩溶地区石漠化综合治理工程、矿区植被保护与恢复工程、城乡绿化一体化工程等重点林业生态工程项目，无节良材、速生丰产用材林建设工程、林地灾后恢复工程、优材更替工程、中幼林抚育工程等森林质量工程项目。

### 第二节 构建比较发达的林业产业体系

林业产业建设以突出基地建设为目标，做大林业产业。一是加大造林力度，促进疏林地、其他灌木林地、未成林造林地、宜林地、无立木林地转化为有林地，同时对符合条件

的 25 度以上坡耕地进行退耕还林；二是加强公益林管护，通过封山育林和补植补造等措施，提高森林质量，增加森林蓄积，促进林地生态功能提升；三是对立地条件较好、质量等级较高的林地，实行集约经营、定向培育，通过速生丰产林基地建设、油茶林基地建设、珍稀树种基地建设和特优经济果木林基地建设，建立重点商品林地基地；四是对一般商品林地，积极推行集约经营、农林复合经营，最大限度地挖掘林地生产力，加强林下经济产业建设，增强生态产品的供给能力，加大林业专业合作经济组织和协会的扶持力度，提高产业化组织程度；五是加强森林公园基础设施建设，建设森林康养基地，加大宣传力度，加强信息化建设，增强服务功能，强力打造森林休闲探险、森林康养、山水风情等生态旅游热线。通过产业建设，建立均衡发展、业态多样、富有生机的林业产业体系。

#### 专栏八 林业建设重大工程名录

序号	项目名称	主要建设内容
1	国家储备林建设工程	建设任务为 3000 公顷，实现“增量、提质、增效、调结构”的经营目标
2	防护林修复及公益林保护工程	退化防护林修复工程 2 万亩，重点防护林工程 3.5 万亩

### 第三节 构建相对坚实的基础支撑体系

林业基础支撑体系建设要完善森林防火预防、扑救、保障体系，建立森林植被恢复的稳定投入机制，建立森林有害生物防控体系，加强林业法治能力建设，制定出台森林、湿

地管理等地方性法规，加强基层基础能力建设，加强林业科技支撑体系和林业人才队伍建设，建立健全林业基层保障、服务与支撑体系，加快推进林业治理体系和治理能力现代化。主要进行岩溶石漠化地区综合治理建设工程、林业有害生物防治体系建设工程、智慧林业建设工程、林业科技支撑能力建设工程、森林资源综合监测与应急体系建设工程、林业产权交易平台及林地权监管建设工程等基础设施建设项目。

#### 第四节 建立健全林业资源管理制度

加强新增林地林权管理，稳定林权政策，深化集体林权制度改革，统筹开展国有林场改革，形成有利于林地保护利用管理的新机制；严格实行年森林采伐限额制度，建立健全森林面积占补平衡规定；强化对占用征用林地的控制和引导，建立健全农业结构调整和开垦占用林地审批管理制度；完善林地调查和定期监测制度，实现信息化管理；建立林地保护利用协作管理机制，加强林业与国土、农业等部门的沟通，形成林地保护利用管理工作的合力；建立林地保护利用目标管理责任制，围绕分期林地保护利用规划目标，科学制定年度计划，将约束性指标森林保有量、林地补给、占用征收林地定额等各目标分解落实到年度，强化年度计划控制。将目标管理责任落实到乡镇和相关部门，建立林地保护

利用考核机制。

## 第十二章 推动测绘地理信息全面转型升级

### 第一节 夯实测绘地理信息支撑能力

#### 一、优化测绘基准体系

协助省自然资源厅、州自然资源和规划局开展吉首市行政区范围内卫星导航定位基准站的建设管理、维护服务等工作，加强对基准站的保护和信息安全的宣传。建立稳定、有效的测量标志保管、巡查、维护等工作机制，加强测量标志的保护工作，落实保护责任，定期检查、维护吉首市全域范围内的永久性测量标志，对重点保护类测量标志（A、B、C级GNSS点和一、二、三等水准点）每年巡查1次，保证测量标志使用效能。完善测量标志保护管理数据库，建立测量标志管理台账，提升测量标志信息化管理水平。

#### 二、更新基础测绘数据

按照统筹管理、分级实施、协同更新的原则，进一步推进吉首市基础测绘生产与更新工作。完善国家基本比例尺地形图初始测绘及更新修补测机制，调整、优化更新周期。在充分考虑国家、省级基础测绘规划对国家基本比例尺地形图测绘更新成果要求的情况下，加大辖区内国家基本比例尺地形图的测制和更新，开展并完成吉首市城镇开发边界范围内1:500基础地形图数据的生产与更新，扩大吉首市高精度基础测绘数据覆盖范围。

#### 三、整合遥感影像数据

整合省自然资源厅统筹下发的国产卫星数据资源、年度国土变更调查下发的监测影像、卫片执法检查下发的季度监测影像、地理国情监测影像等遥感影像数据；根据实际影像需求向湖南省自然资源卫星数据分中心申请相关遥感影像数据。通过多途径收集整理，充分整合吉首市不同空间分辨率、不同获取时相、不同更新频率的遥感影像，建立覆盖吉首市域范围的多尺度、多种空间分辨率、不同更新频率的遥感影像时空数据库。

## 第二节 提升测绘地理信息服务能力

### 一、建设国土空间基础信息平台

统筹推进吉首市国土空间基础信息平台建设工作，充分利用数字吉首地理信息公共服务平台的信息化基础，统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础，以第三次国土调查数据为基础，整合各类空间关联数据，收集不动产登记、房地一体调查、地理国情监测等最新基础地理信息数据，融合历年的批、供、用、补、查等业务数据，叠加各类国土空间规划成果，落实落地各类空间管控要素，形成信息全面、坐标一致、边界吻合、上下贯通的吉首市国土空间基础信息平台，为国土空间规划编制和监督实施、国土空间用途管制、国土空间开发利用监测监管、国土空间生态修复等提供数据支撑和技术保障，有效提升国土空

间治理能力现代化水平。

## 二、推进“多测合一”改革

按照“全流程、全覆盖、优服务、重监管”的原则，全面落实并持续深化吉首市工程建设领域“多测合一”改革。

规范“多测合一”实施流程。持续推进工程建设领域从立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可到竣工验收，实施全流程“多测合一”。进一步打通行政壁垒，将工程建设领域竣工验收阶段的国土核验与规划核定测量、房产测绘、地籍测绘等多次测绘服务，全部纳入“多测合一”平台进行统一监管，实现“一次委托、多次测绘、成果共享”，确保测绘成果的高效利用，切实减轻企业和群众负担。

加强“多测合一”成果管理。充分利用“多测合一”监管平台，加强对“多测合一”成果质量监管，确保成果真实可靠。完善测绘成果审核机制，明确测绘成果检查方法、检查内容及考核办法。改革现有分散的测绘成果审核职能，力争建立测绘成果专门审查机构。

建立“多测合一”管理平台。按照省、州建设要求，做好吉首市“多测合一”管理平台建设，实现项目委托、项目备案、测绘作业、成果提交、平台联审等工作的线上全流程办理，并与相关部门平台实现对接，实现各部门管理信息和成果数据的互联互通。

加强测绘服务机构管理。建立“多测合一”测绘服务机

构名录库，对拟从事“多测合一”工作的测绘服务机构进行严格管理。实行“多测合一”测绘服务机构注册、考核、移出及惩罚制度，采取年度申报与日常检查相结合的方式，对参与“多测合一”的测绘单位进行信用考评，建立“多测合一”信用档案，实施差异化管理。

### 三、强化应急测绘保障

加大吉首市应急测绘投入，加强应急装备和队伍建设，开展常态化应急演练，进一步健全应急测绘保障机制，提升公共突发事件处理能力。

建立应急测绘保障机制。建立健全吉首市应急测绘保障工作机制，构建省州市协同、军地协同、运转高效的指挥体系，制定和完善应急测绘预案，建立突发事件分级响应制度，加强突发事件指挥能力建设，建立24小时值班制度和应急测绘资源共建共享、信息互联互通制度，快速响应各类重大灾害和事故抢险救援任务，做到测绘应急保障及时、精准、高效、到位。针对洪涝、地质、气象灾害、突发公共事件等，每年开展一次应急测绘保障演练，为防灾救灾、应急处置提供基础地理信息数据，做好遥感监测、导航定位等应急测绘保障工作。

加强应急测绘队伍建设。按照“反应快、能力强、作风硬”的要求，成立吉首市应急测绘领导小组，整合各级、各相关部门专业人员，组建应急测绘保障专业团队。加强多部

门协调联动，加强与应急、消防等相关部门的应急资源共享，持续强化专业人员的相关知识和技能培训，切实提升应急测绘实战水平和应急测绘保障能力。

增强应急测绘资源储备。建立健全应急测绘数据共享机制，强化对各类基础地理信息数据资源的整合，做好数据储备工作。强化卫星通信、摄影测量等技术在应急测绘保障中的应用，为应急测绘提供技术保障。整合自然资源系统已有测绘装备，引进无人机等应急测绘先进装备，建立应急测绘装备调用制度，建立应急测绘装备保障体系。

### 第三节 创新测绘地理信息行业管理

#### 一、加强测绘行业管理

发挥测绘行业主管部门作用，持续优化行业发展环境，依法规范测绘市场，提升测绘行业管理服务水平。

建立测绘行业管理体制。规范吉首市测绘地理信息行业的监管工作，完善测绘行业管理体制和测绘服务保障机制，构建分工明确、顺畅运作的测绘行政管理和技术支持体系，使各类测绘活动的管理行为、市场行为有法可依、有章可循。

提升测绘行业监管水平。加强吉首市测绘地理信息行业的日常监管，及时查处无证测绘、超资质范围测绘等违法违规行为，坚决遏制不正当竞争行为，维护测绘地理信息市场秩序。针对承担吉首市基础测绘项目的相关测绘单位，开展

测绘资质巡查与测绘地理信息成果质量监督抽查工作，实现全县相关测绘单位资质巡查和抽检两年一覆盖。

## 二、强化测绘成果管理

加强测绘成果质量监管。加大吉首市测绘地理信息数据成果质量监督检查力度，将基础地理信息数据的生产、应用纳入标准化规范化管理。加强对基础地理信息成果测制、处理、建库、应用的监督管理，确保基础地理信息成果质量。督促测绘项目承担单位建立健全基础测绘成果质量管理制度，严格执行国家测绘技术规范和标准，对其完成的基础测绘成果质量负责。并按照相关规定，组织实施测绘成果质量监督抽查工作。

规范测绘成果汇交整理。加强吉首市测绘地理信息数据成果汇交管理，做好年度成果汇交及目录整理。督促有关部门汇交大比例尺基础测绘数据、实景三维模型数据、遥感影像数据等数据成果，做好成果备份。完善地理空间数据共享交换机制，实现基础测绘数据全面共享和交换，形成良好的数据生产、应用、反馈生态闭环。

加强测绘成果安全管理。充分认识测绘地理信息安全与保密管理工作的重要性和紧迫性，组织开展自然资源领域涉密敏感数据安全保密的清查和整治。加快保密制度建设落实，加强保密技术处理事中事后监管，全流程控制地理信息成果保密安全。建立网络信息安全技术体系，推进网络基础

设施、信息安全保密设施、平台安全防护设施同步规划、建设和使用，实现地理信息安全的精细化管理。

## 第十三章 充分发挥自然资源督察执法利剑作用

### 第一节 强化自然资源部门执法监管

聚焦“月清三地”和耕地保护两大主题，通过月调度机制，压实乡镇自然资源部门主要负责人主体责任。推进市级督察执法一体化，整合督察执法力量，实行分片包干负责制，有效促进督察反馈问题整改落实和违法案件查处。推进全市执法机构改革，打造过硬的自然资源执法队伍。完善考核评价和责任追究机制，对工作不力的乡（镇、街道）自然资源部门，综合采取取消评先评优等方式，加大责任追究力度。

### 第二节 构建督察执法部门联动机制

加强与纪检监察机关联动，对发生土地违法案件造成严重后果或一年度内违法占用耕地面积比例达到15%以上的地区，严格按相关规定追究政府领导责任。加强与市检察院联动，对市场主体违法占用耕地10亩以上，永久基本农田5亩以上的违法问题，一律提起公益诉讼。加强与检察机关联动，对未在法定期限内履行自然资源部门作出的处罚决定的，依法及时向法院申请强制执行。加强与公安部门联动，建立信息共享机制和执法协作机制，联动严厉打击犯罪行为。加强与审计部门联动，将自然资源管理和违法问题线索同步移交审计部门，作为党政主要领导经济责任审计和自然资源资产离任审计重要内容。加强与发展改革部门联动，将

自然资源领域违法行为纳入社会信用体系，实行“黑名单”制。

### 第三节 严格自然资源督察执法

强化政治督察，推动省、州、市有关重大决策部署落实落地。突出生态保护督察，加强对生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等重要控制线以及自然资源开发利用、生态保护重大问题的日常督察，及时发现各类违法违规破坏自然资源行为。强化资源节约集约利用督察，加强对批而未供土地、闲置土地、低效用地的日常督察，坚决遏制各类低效无序开发利用资源的行为。配合省级完善自然资源督察信息化工作平台建设，不断提升督察执法信息化水平。

## 第十四章 实施保障

### 第一节 坚持加强党的全面领导

坚定党对自然资源管理工作的核心领导作用，加强政治工作和方向把握，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，把始终做到“两个维护”作为首要政治任务。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面系统掌握其科学体系、精神实质和实践要求，不断深化学思践悟和学用结合。贯彻新发展理念，推进生态文明建设，服务高质量发展，全面落实“两统一”职责，规范自然资源管理秩序，提升自然资源治理体系和治理能力。深化“同主题同步学”学习机制，把学习习近平总书记对湖南工作和自然资源工作的重要讲话和指示精神作为重中之重，树立“生态文明建设主力军”意识，牢记“两统一”职责定位。

### 第二节 切实加强规划组织实施

全市各级自然资源部门把做好自然资源发展规划作为当前和今后一个时期国民经济和社会发展的主要内容来抓，坚决贯彻党中央、省委和市委决策部署，精准把握新发展阶段，坚定贯彻新发展理念，全面落实“两统一”职责，全力跟进实施“三高四新”战略，成立专门的自然资源调查、监测、管理、保护、修复、治理的工作机构，并充分发挥决策协调作用，实行统一领导、统一规划、统一建设、统一标准、

统一管理，做到领导到位、组织到位、措施到位。与相关部门加强协调，建立健全部门协作机制，推动工作落实。

### 第三节 建立健全规划保障制度

完善规划管控机制，理顺管理权限，抓好规划实施和衔接落实，切实维护规划的权威性和严肃性。进一步完善和推行重大项目决策咨询、专家评议和论证制度，科学合理确定项目建设规模、工程造价和工程建设标准。进一步加强行政审批网络平台和电子监察系统建设，推行“阳光”审批、限时审批。建立重大工程项目备案机制。完善工程项目招投标管理机制。强化财务总监委派制度，建立健全财务预算、概算、结算和资金使用集体审定、全程审计、责任追究等制度，实行项目资金专户存储、专款专用，加强对资金重点流转环节的监管。

### 第四节 加强规划实施评估考核

主动适应新常态要求，研究加强计划调控的方式方法和具体举措，科学制定规划实施年度计划，对规划目标和任务进行细化，按照明晰责任主体的原则，将规划主要目标和任务责任分解到各县市区、各部门，将年度目标任务完成情况，纳入自然资源综合评价体系和绩效考核。充分利用遥感、卫星定位系统、地理信息系统等地理信息技术开展规划实施监

测评估，进一步强化规划实施监督检查，督促各自然资源部门逐项抓好落实，及时协调、化解目标任务实施过程中出现的矛盾与困难。

## 附件：规划环境影响评价篇章

按照《中华人民共和国环境影响评价法》、《规划环境影响评价》条例的要求，规划实施方案环境影响评价是通过对规划实施后可能引致的环境影响进行分析，指出可能产生的环境问题，提出预防或者减缓不良环境影响的对策和措施，保证规划总体目标的实现。

### 第一节 主要生态环境问题分析

不合理土地利用方式导致土地质量退化。由于过去片面追求提高粮食种植面积及复种指数，过度利用和开发自然资源，尤其是滥垦乱伐导致水土流失，土壤结构失去平衡，耕地质量下降，土地持续利用能力减弱。

“三废”污染导致局部耕地质量下降。由于历史原因，在工业化、城镇化进程中，“三废”污染源增多，废气中二氧化硫及其它重金属物扬尘的过量排放，工业废水的不达标排放，工业固体废弃物直接污染或淋滤水的污染，加上不合理农药、化肥、农膜的使用，局部耕地受到较严重污染。

不合理的林业矿业开发活动破坏土地生态环境。规划实施将占用大量土地资源，扰动地表，破坏植被、地形地貌，干扰野生动物的栖息地或庇护所，挖填造成水土流失。矿业工程建设的挖掘、采剥改变了矿区的地质、地貌、植被等环境条件，区域环境条件改变引发土壤退化和破坏；地表植被遭到破坏，松散的土石暴露于地表，加剧水土流失。

## 第二节 环境影响减缓措施

**合理规划布局建设项目。**规划编制中，注重加强生态环境保护，实现区域减排和生态环境质量改善。充分发挥发展规划对自然资源发展的引导约束作用，坚持环保优先；合理确定规划规模和布局，科学安排项目工程建设时序；合理开发自然资源，确保规划实施不会破坏环境承载力。

在自然资源开发利用过程中，严格遵守国家、省和市的主体功能区规划和生态功能区划，不得在禁止开发区、环境敏感区及生态红线等区域布置自然资源建设项目。在布局建设自然资源项目时，应坚持“点上开发、面上保护”地原则，最大减轻对生态环境的不良影响。

在项目建设阶段，加强生态保护，严格落实各项生态环境保护措施，尽量减少项目施工和运营区对植被、自然环境、生态系统的破坏。在项目施工过程中，科学布置取、弃土场与施工便道等临时占地，严格挖方填方核算，尽量做到挖填平衡，弃渣场要合理选址，并进行环保防护和生态恢复，防止水土流失，同时，增加项目建设区绿化面积，保护和改善地区生态环境，注意减少项目开发过程中的扬尘污染。

**严格环境准入管控。**严格环境准入，将新建、扩建项目总量审核与大气污染物排放量挂钩，将污染物

排放总量控制要求，作为建设项目环评审批的前置条件，确保新建项目“增产不增污”。严格落实《中华人民共和国噪声污染防治法》，对各种噪声采取针对性控制。建立健全“三线一单”实施评估和监管机制，坚持以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上限为基础，编制生态环境准入清单，力求用“线”管住空间布局、用“单”规范发展行为，构建生态环境分区管控体系的环境管理机制。落实生态环境准入清单，针对环境管控单元从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源利用效率等方面提出的环境准入要求。

**加强治理与减排，改善空气质量。**从源头控制大气污染，确保大气污染物排放总量减量。明确工业项目的准入条件，将新建、扩建项目总量审核与大气污染物排放量总量挂钩，将二氧化硫、氮氧化物等污染物排放是否符合总量控制要求作为建设项目环境影响评价审批的前置条件，加强建设项目“三同时”执行率，确保新建项目污染物排放“增产不增污”。

调整能源结构、升级产业优化空间布局，强化污染减排，大力推进大气污染源头控制；全面加强施工扬尘、道路交通扬尘、料堆场扬尘和裸露地面扬尘管理，减低扬尘面源排放总量；构建绿色交通体系等综合管理措施，提升机动车综合管理水平，减少机动车

尾气排放。

加速落实淘汰落后产能，提高行业准入的技术和规模门槛，实施更为深入、更具针对性的减排措施，以环境空气质量达标倒逼产业转型和升级，具体包括：深度调整工业结构和布局，落实社会各行业能源结构调整，减少区域煤炭使用量，强化清洁生产和循环经济等。

**强化水域监管巡查。**落实河长巡河制度，定期开展饮用水源保护区巡查、水源地水质监测。严格落实防治水污染、饮用水水源地保护、入河排污口整治、生活污水治理等工作，加强水务基础设施建设和水资源管理保护，持续改善水生态环境质量。采取清淤疏浚、岸坡整治、水系连通、水源涵养、长效管护等综合措施，整体连片推进，水域岸线并治，加强水生态保护修复。

**加强土壤保护。**强化未污染土壤保护，严控新增土壤污染。防范建设用地新增污染：排放重点污染物的建设项目，在开展环境影响评价时，要增加对土壤环境影响评价的内容，并提出防范土壤污染的具体措施；需要建设的土壤污染防治设施，要与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用；有关环境保护部门要做好有关措施落实情况的监督管理工作。相关部门要与重点行业企业签订土壤污染防治责任书，明确

相关措施和责任，责任书向社会公开。

**加强环境噪声防治。**优先发展城市公共交通，控制城市车辆拥有量的增长速度；加强交通管制，对部分高噪声路段采取限速管制措施；完善城市道路系统、道路绿化及护林带建设；加大治理力度，对噪声敏感建筑物集中区域的道路两侧应配套采取隔声措施等。加强城市环境绿化，提高植被覆盖面积，增强环境自然屏障能力。明确噪声违法行为的执法程序和处罚机构，应定期组织联合执法专项行动。

**强化固废污染防治水平。**全面推行生活垃圾分类，推进有害垃圾、易腐垃圾、可回收物、其他垃圾等生活垃圾的分类收运处理工作。加强危险废物和危险化学品安全处置，提升危险废物规范化管理水平。强化其他固体废物污染防治，开展建筑垃圾资源化利用。建筑物内地面清扫垃圾进行洒水抑尘，保持干净整洁。施工层建筑垃圾采用封闭式管道或装袋用垂直升降机械清运，严禁凌空抛掷和焚烧。施工现场的建筑垃圾设置垃圾存放点，集中堆放并严密覆盖，及时清运。严格采用厢式或加盖密闭车辆运输市区渣土，所有渣土清运车辆做到车身整洁、覆盖严密。

### 第三节 环境影响评价主要结论

《吉首市自然资源“十四五”发展规划》符合国

家、湖南省产业政策要求，与国家、省相关政策和规划要求相协调，符合环保规划要求。规划的功能定位、发展目标充分考虑了吉首市社会经济发展的实际需要，也符合吉首市地理特征和区域环境特征，在自然资源利用规模、结构与空间布局等方面，尽量避免和降低了规划对生态和环境的负面影响，有利于生态环境的保护和建设，生态效益明显。从环保角度评价，该规划具有环境合理性和可行性。

附表：吉首市自然资源“十四五”发展规划重大项目表

单位：亿元

序号	项目名称	建设性质	主要建设内容和规模	开工年份	竣工年份	总投资	“十四五”计划投资
1	高标准农田建设项目	新建	新建高标准农田约5万亩，其中丹青镇1万亩，太平镇1万亩，矮寨镇0.6万亩，马颈坳镇1万亩，河溪镇0.5万亩，已略乡0.5万亩，双塘镇、石家冲街道、洞河街道共0.4万亩。	2021	2025	5.00	5.00
2	吉首市入河排污口整治及丹青河、已略河、浪头河流域污水治理工程	新建	1、开展入河排污口排查及整治，建设入河排污口生态化改造工程； 2、对丹青河、已略河、浪头河岸两侧的农业面源和排放口进行整治，沿岸村庄生活污水收集、采用分散式、小型集中式生活污水处理设施+湿地处理方式，废水处理回用或达标排放，减少污染物排放对河道的影响，	2021	2025	1.42	1.42
3	吉首市饮用水源地治理及生态修复工程	新建	1、生态补水管网工程：拟在黄石洞水库出水口至强虎隧道水渠口建设饮用水输送管道8000米，全段管道进行钢筋混凝土包管，设置检修井12座，在黄石洞出水口设置溢流坝1座，闸门1座。 2、渠道修复及生态恢复工程：拟在原有的输水渠道上敷设管网，渠道破坏和恢复的长度为900米，输水前段管网沿河敷设，项目建设后修复河道的长度为4000米；湿地生态流量、植被修复，及周边农村生活污水生活垃圾收集、处理，减少污染物排放，提高湿地水质。 3、农村千人以上饮用水源保护区规范化建设项目：农村千人以上饮用水源保护区规范化建设项目：对全市10个农村集中式饮用水源地开展污染整治，建设宣传牌16块、交通警示牌16块，界碑52块、隔离防护设施栏8800米，四池净化系统67套，保障农村饮水安全。	2021	2025	2.15	2.15

序号	项目名称	建设性质	主要建设内容和规模	开工年份	竣工年份	总投资	“十四五”计划投资
4	吉首市矿山地质环境恢复综合治理工程	新建	矿山地质环境恢复综合治理，矿山生态复绿，废弃地复垦，对自然保护区、重要景观区、居民集中生活区的周边和重要交通干线、河流直观可视范围“三区两线”及基本农田保护区等范围生态复绿。	2021	2025	4.50	4.50
5	吉首市生物多样性就地保护项目	新建	在吉首矮寨森林（自然）公园、吉首峒河湿地（自然）公园等地开展濒危动植物普查，形成常态化的生物多样性研究与保护。对自然保护地勘界定标、规划的生态环境保护内容实施情况、自然保护地设立调整情况、管理保护成效、人类活动状况、开发建设活动等实施全过程监管。重点开展自然保护地内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的行为进行监管。定期组织开展吉首市自然保护地保护成效评估工作。	2021	2025	0.50	0.50
6	吉首市国家储备林建设	新建	建设任务为 3000 公顷，实现“增量、提质、增效、调结构”的经营目标	2021	2025	1.00	1.00
7	吉首市防护林修复及公益林保护工程	新建	退化防护林修复工程，建设规模 2 万亩，重点防护林工程 3.5 万亩。	2021	2025	1.00	1.00
8	乡镇污水处理工程	新建	新建污水处理设施 6 处，其中：300m <sup>3</sup> /d 的 3 处，500m <sup>3</sup> /d 的 2 处，1000m <sup>3</sup> /d 的 1 处。	2021	2025	1.23	1.23
9	建成区黑臭水体整治项目	新建	对吉首市建成区内峒河、万溶江、岷抗冲溪、文溪河、金坪河、跳岩河等河道及风雨湖进行黑臭整治，建设内容包括敷设截污管道 50km，清淤工程 55.62 万 m <sup>3</sup> ，岸坡工程 18.32 万 m <sup>2</sup> 。	2021	2025	2.00	2.00

序号	项目名称	建设性质	主要建设内容和规模	开工年份	竣工年份	总投资	“十四五”计划投资
10	吉首市乡镇人居（集镇区）环境整治项目	新建	<p>1、乡村绿道工程：在红枫森林公园、矮寨至曙光近郊公园和规划的西郊森林公园建设登山步道 155.47Km；沿峒河、司马河、洽比河、沿坡头悬崖边、沿坪新溪、雀儿寨至大型兴寨建设自行车绿道 62Km，宽 4m；沿峒河和洽比河的大兴寨一坪朗、坪朗一树耳、树耳一家庭建设慢行步道 36.78 公里，宽 4m。</p> <p>2、镇区配套设施工程：在 6 个乡镇镇区配套完善健身广场、停车场、小市场、公厕、绿化及景观小品，同时对有条件的民居进行房前屋后绿化。</p> <p>3、乡容村貌整治工程：对旅游重点区域、高速、国道、省道沿线镇区及特色重点村寨村貌脏乱差的村庄进行重点整治，包括空心房、水体水质、民居立面、卫生环境、强弱电线等综合立体全方位整治；对其他区域的广大乡村地区按照吉首市建设“美丽湘西”一般标准进行逐步治理。</p>	2021	2025	7.87	7.87
11	乡镇生活垃圾收运及处理工程	新建	延伸城区周边村镇环卫管理，新建乡镇生活垃圾收运系统设计收运规模 96t/d,其中配套压缩式垃圾收集站 30 座、密闭式生活垃圾箱 493 个、垃圾桶 12024 个、小型电动三轮车 30 辆、人力收集车 58 辆、自卸式生活垃圾运输车 25 辆。同时，计划在丹青镇大兴村大寨组新建生活垃圾无害化处理场一座，近期处理规模 25t/d,远期 50t/d,总库容 36.32 万立方米。	2021	2025	1.40	1.40
12	吉首市改善农村人居环境建设项目	新建	农村生活污水治理规划（122）行政村社区，农村厕所革命、农村生活垃圾治理、生活污染治理、农业生产畜粪污资源化利用，村容村貌治理。建设干粪棚 8000 平方米，沉淀池（沼气池）12000 立方米，集污池 2000 立方米、设备 40 台套、粪污管网 50000 米。	2021	2024	11.23	11.23

序号	项目名称	建设性质	主要建设内容和规模	开工年份	竣工年份	总投资	“十四五”计划投资
13	吉首市地质灾害防控工程	新建	吉首市地质灾害综合防治体系建设项目，主要建设内容包括：突发性地质灾害应急处置、地质灾害避险演练、地质灾害防治宣传与培训、地质灾害防治能力建设、地质灾害治理工程项目（治理项目包括：乾州街道接丰社区天星庵滑坡应急治理二期、已略乡龙舞村云华冬夯流五泥石流地质灾害应急防治工程二期工程、乾州街道三岔坪村城江8组崩塌应急治理项目、已略乡龙舞村二组滑坡治理项目、太平镇深坳村大塘坡滑坡治理项目、双塘街道双塘村塘后滑坡治理项目、乾州街道狮子社区岩场崩塌应急治理项目）。	2021	2025	2.40	2.40
14	城区消防公共基础及装备升级及火灾防治工程	新建	<p>1、城区消防公共基础及装备升级项目：完成高层建筑和大型综合体灭火攻坚装备的建设，强化救援队伍专业化技术装备配备，有计划补齐车辆装备缺口，完成升级换代工作。</p> <p>2、城乡火灾防治工程：新建吉首林木山站、乾州小型消防站2座，对现有8座消防站点进行提质改造；对全市13个传统古村落和30个100户以上的大团寨建立防火墙、消防水池、室外消火栓、电气火灾监控等消防基础设施，对乾州古城的老旧消防设施进行提质改造；推进消防救援装备更新换代。</p> <p>3、森林火灾防治工程：针对森林公园等防火重大区域，按照相关标准建设防火隔离带、防火线；新建防火警示牌，并对永久性警示牌进行翻新；设置防火检查站；清除林缘周边杂草及林内零星坟墓周边杂草；针对自然村刷写森林防火标语。</p>	2021	2030	4.70	3.00