

常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源 资产组合配置项目供应方案

编制单位：常德市人民政府

技术单位：常德市国土资源规划测绘院

编制日期：二〇二六年十月

目 录

1 引言	1
1.1 编制背景	1
1.2 编制依据	1
2 项目基本情况	3
2.1 地理区位与交通条件	3
2.2 资源条件与发展基础	4
2.3 规划适用与套合分析	5
2.4 项目定位与发展目标	6
2.5 特色亮点与预期成效	6
3 资产组合标的及规划指标	7
3.1 国有建设用地使用权	8
3.2 国有农用地的使用权	10
4 资产配置及可行性研究	12
4.1 资产配置方案	12
4.2 可行性研究分析及结论	15
5 项目建设和运营计划	18
5.1 项目建设计划	18
5.2 项目建设内容	19
5.3 项目运营计划	20
6 交易条件及要求	20
6.1 供应方式	20
6.2 供应年限	21
6.3 供应起始价、增价幅度及溢价分配	21
6.4 供应收益缴纳方式及缴纳期限	21
6.5 竞买资格及条件	22
6.6 供应合同签订	22
6.7 标的交付要求及期限	22
6.8 纳税要求	22
6.9 相关违约责任	22

6.10 其他需要说明的事项	23
7 成本补偿要求及收益分配方案	24
7.1 成本补偿要求	24
7.2 收益分配方案	24
8 监管要求	24
8.1 权属与用途管制监管	24
8.2 生态保护与修复监管	26
8.3 合理开发与可持续运营监管	27
8.4 资产收益与社会责任监管	28
8.5 动态监测与联合执法监管	28
9 保障措施	28
9.1 印发工作方案、建立工作机制	28
9.2 委托技术单位、合理设权赋能	29
10 附件	29
10.1 资产评估报告	29
10.2 合法合规性材料	30

常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源 资产组合配置项目配置方案

1 引言

1.1 编制背景

为深入贯彻党的二十大、二十届三中、四中全会及《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善自然资源资产管理制度体系的意见》精神，深化自然资源有偿使用制度改革，创新优化自然资源资产配置方式，强化自然资源要素保障，省自然资源厅开展了自然资源资产组合配置试点，根据湖南省自然资源厅办公室《关于实施全省自然资源资产组合配置第三批试点增补项目的通知》，常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源资产组合配置项目纳入试点。为规范资产组合标的出让行为，建立公开、公平、公正的土地使用制度，加强自然资源资产交易管理，根据法律法规及有关规定，经常德市人民政府研究，决定以网络竞价的方式公开出让常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源资产组合配置项目资产组合标的，制定本方案。

1.2 编制依据

1.2.1 法律法规

《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国渔业保护法》《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国环

境保护法》《中华人民共和国河道管理条例》《水库大坝安全
管理条例》《湖南省实施〈中华人民共和国水法〉办法》
《湖南省水利工程管理条例》《湖南省水库和灌区工程管理
办法》《建设项目环境影响评价分类管理名录》(2021 年版)
《常德市其他环境管控单元(省级及以上产业园区除外)生态
环境准入清单(2023 年版)》《中华人民共和国城镇国有土
地使用权出让和转让暂行条例》《湖南省实施<中华人民共
和国土地管理法>办法》《湖南省实施<中华人民共和国招标
投标法>办法》等。

1.2.2 部门规章

《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》《节约
集约利用土地规定》《湖南省公共资源交易监督管理办法》
《湖南省公共资源交易平台服务管理细则(试行)》《湖南
省国有建设用地使用权网上交易实施细则(试行)》等。

1.2.3 政策性文件

《中共中央办公厅国务院办公厅关于完善自然资源资
产管理制度体系的意见(2026 年 7 月 4 日)》《国务院关于
全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》《关
于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于
建立健全生态产品价值实现机制的意见》《自然资源部关于
进一步做好用地用海要素保障的通知》《自然资源部关于开
展低效用地再开发试点工作的通知》《自然资源部关于保护
和永续利用自然资源扎实推进美丽中国建设的实施意见》
《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源

要素保障的通知》《湖南省自然资源厅等十部门联合印发关于进一步推进全省自然资源资产组合供应工作的通知》《自然资源资产价格整体评估技术指引（试行）》《湖南省自然资源资产整体评估技术指南（试行）》《湖南省自然资源资产组合供应项目供应方案编制指南（试行）》等。

1.2.4 国土空间规划和专项规划

《湖南省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》《湖南省国土空间规划（2021-2035 年）》《常德市国土空间总体规划（2021-2035 年）》《常德市文化旅游发展国土空间规划（2021-2030 年）》等。

2 项目基本情况

2.1 地理区位与交通条件

2.1.1 地理区位

红旗水库项目位于常德市柳叶湖旅游度假区白鹤镇境内，地处太阳山脚下，坐落于柳叶湖生态圈层北部，项目实施范围包括红旗水库及太阳谷地块。项目坐拥临城、临山、临水独特优势，地处近郊，交通便捷，是柳叶湖旅游度假区向北联动乡村振兴、向东拓展生态休闲旅游的关键节点，区位优势显著，兼具生态与文旅发展潜力。

2.1.2 交通条件

红旗水库项目紧邻中心城区，交通便捷，城区自驾 15 分钟可达，X028 县道直达项目范围。项目位置距离最近的高速公路入口常德北收费站约 9 公里，可连通长张、二广、杭瑞多条高速，1.5 小时可达长沙、2 小时通达张家界；距常德

高铁站 15 公里，通过渝厦高铁可达长沙、重庆、成都、西安等城市；距桃花源机场约 40 公里，航线覆盖国内重点城市，融入区域旅游发展圈层。

2.2 资源条件与发展基础

2.2.1 自然资源概况

柳叶湖旅游度假区作为“城市会客厅”，拥有“中国城市第一湖”——柳叶湖，水域面积约 21.8 平方公里，为Ⅲ类及以上优质地表水。柳叶湖区北枕太阳山，森林覆盖率 96%，动植物资源丰富，生态基底优良。片区形成山、水、林、田、湖、城共生格局，空气质量常年保持优良，湿地生态完善，是常德北部重要生态屏障与天然氧吧。

红旗水库位于常德市柳叶湖旅游度假区白鹤镇，是一座集灌溉、防洪、旅游、养殖等功能于一体的中型水库水利工程。

2.2.2 人文与景观资源

柳叶湖属荆楚湖湘文化重要发源地，有刘海砍樵、柳毅传书等非遗传说，刘禹锡在此留下千古名篇。拥有司马楼、柳叶诗韵、湖仙岛、常德河街等文化地标，楚文化、唐诗文化、渔家文化、善德文化交融传承。历史名人辈出、民俗活动丰富，为文旅发展提供深厚文化支撑。

柳叶湖旅游度假区以一湖一山为核心，形成环湖景观带、太阳山森林公园、柳湖沙月沙滩公园、螺湾观鸟、渔歌艺术营地等多点支撑格局。滨水绿道、亲水节点、田园村落错落分布，白天湖光山色、夜间光影夜游，兼具自然野趣与

城市休闲气质，是国家级旅游度假区与国家水利风景区核心景观载体。

2.2.3 相关产业基础

柳叶湖旅游度假区构建了文旅康养为主，科创总部、都市农业为特色的“一主两特”产业体系。文旅业态齐全，含水上运动、低空旅游、研学、亲子游乐、夜间经济等；康养资源集聚，配套完善；都市农业与乡村旅游融合发展，带动乡村振兴，形成多业态互补、高附加值的文旅产业集群。柳叶湖旅游度假区深厚的文旅产业根基为红旗水库项目的实施奠定了坚实的基础。

2.2.4 基础设施配套现状

柳叶湖旅游度假区交通便捷，柳叶大道、阳山大道等主干路网贯通，衔接高速、高铁、机场，旅游公交直达。酒店民宿充足，教育医疗配套健全，形成 15 分钟便民生活圈，综合承载能力强。X028 县道直达项目所在地。

2.3 规划适用与套合分析

2.3.1 与国土空间总体格局的符合性

项目符合《常德市国土空间总体规划（2021-2035 年）》“一江两岸、一城三区”的空间结构，符合柳叶湖旅游度假区“生态立区、旅游兴区、产业强区”的发展战略。

经套合国土空间总体规划“三区三线”划定成果分析，项目范围建设用地位于城镇开发边界内，不涉及永久基本农田保护红线和生态保护红线。经套合林业部门自然保护地和生态环境部门水源保护地等成果分析，该项目范围不涉及自

然保护地，湖南省生态环境厅已于 2020 年 5 月 6 日撤销红旗水库水源保护区。经套合水利部门水库管理范围划定成果，太阳谷地块位于红旗水库保护范围内，项目建设将严格遵循水利部门的管控要求和负面清单。项目涉及地块的土地用途等指标和控制性详细规划的规定一致。

2.3.2 与规划功能定位的符合性

本项目以红旗水库水资源与太阳谷商业用地组合供应，符合柳叶湖国家级旅游度假区规划定位。项目契合“生态立区、旅游兴区、产业强区”发展战略，强化生态保护与水资源利用，丰富文旅业态，完善配套服务，助力太阳谷乡村振兴示范片建设，与景城一体、城乡融合、绿色发展要求高度一致，是柳叶湖文旅产业延伸与自然资源高效利用的重要支撑项目。

2.4 项目定位与发展目标

红旗水库组合供应项目创新采用水库水资源+国有建设用地组合供应模式，以红旗水库与商业用地为载体，依托太阳山生态禀赋与柳叶湖文旅优势，打造精品民宿、生态康养及文旅服务综合体，利用红旗水库水资源开展生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游等业态，严格遵循生态优先、最小扰动开发要求，风貌与太阳山景区协调，实现山水相融、景乡一体、资源高效利用，形成柳叶湖片区新的休闲度假节点。

2.5 特色亮点与预期成效

2.5.1 特色亮点

本项目以柳叶湖生态本底与太阳山景观优势为依托，创新采用水库水资源+国有商业建设用地一体化组合供应模式，项目首次探索国有农用地的使用权有偿使用，实现跨资源类型统筹配置、整体赋能。项目聚焦生态保护与农文旅融合，构建精品民宿、生态康养、水上娱乐等多元复合业态，形成“以水带地、以地兴水、水岸联动”发展格局。为全市乃至全省自然资源资产市场化配置、水资源高效利用、景城乡一体发展提供可复制、可推广的柳叶湖模式。

2.5.2 预期成效

本项目是常德践行“两山”转化理论、推进自然资源资产市场化配置的典型示范，将形成资源高效利用、产业持续发展、生态良性循环的长效机制。经济效益方面，通过“水资源+土地资源”组合供应大幅提升资产溢价能力，增加财政收入，本项目成交后将创造超过 3500 万元出让金；带动农文旅全链条业态发展，激活柳叶湖北部文旅消费，拉动区域经济增长，本项目稳定运营期预计年净收益约 1000 万元。生态效益方面，严格实施生态养殖与水资源保护，收益反哺水库水质维护与生态修复，稳定保持水库水质不低于Ⅲ类水质标准，筑牢太阳山——红旗水库生态屏障。社会效益方面，带动肖伍铺社区及周边就业增收，预计将创造就业岗位 150 个，壮大村集体经济，完善公共服务与旅游配套，丰富文旅产品供给，提升区域品质与群众幸福感，为乡村振兴与景城乡融合发展提供有力支撑。

3 资产组合标的及规划指标

本项目资产组合标的由国有建设用地使用权、国有农用地的使用权组成，资产评估总价值约 3544.16 万元，最终竞买起始金额以市政府批复为准。现分述如下，

3.1 国有建设用地使用权

3.1.1 位置范围及面积

国有建设用地使用权地块为太阳谷地块（地块编号：HQSK-1），面积 12687.81 平方米（19.0317 亩），地块位于柳叶湖旅游度假区白鹤镇肖伍铺社区。

3.1.2 利用现状

太阳谷地块为待开发的净地，属储备土地。

3.1.3 规划利用方式及规划指标

规划用地性质为商业用地，出让年限 40 年。主要经济技术指标：容积率 0.7-1.2，建筑密度 $\leq 30\%$ ，绿地率 $\geq 30\%$ ，建筑限高 18 米，其他指标详见《关于太阳谷地块建设用地规划条件》。

地块名称	用地性质	用地面积	容积率	建筑密度	绿地率	建筑限高
国有建设用地使用权地块（太阳谷地块）	商业用地	12687.81 平方米 (19.0317 亩)	0.7-1.2	$\leq 30\%$	$\geq 30\%$	18 米

3.1.4 监管要求

（1）项目范围内新建的建筑物、构筑物及其附属设施，开展的生产经营活动范围应符合出让方案和出让公告确定的规划条件和指标。

（2）严格落实生态环境分区管控要求，建设用地使用权地块涉及新增建设的须落实《中华人民共和国土壤污染防治

治法》相关要求，并依据《建设项目环境影响评价分类管理名录》（2021年版）确定建设项目环境影响评价类别，开展环境影响评价，并报有审批权的生态环境部门审批。

（3）在水利工程保护范围内，禁止任何单位和个人从事影响水利工程运行和危害水利工程安全的爆破、打井、采石、取土等活动。水利工程管理范围内，除上述规定外，还禁止下列行为：建设影响水利工程运行和危害水利工程安全的建筑物、构筑物；擅自蓄水、引水、放水、截流、堵塞渠道；围垦造地、填占水库；倾倒垃圾、渣土等废弃物；擅自操作水闸、启闭机等设备；法律、法规规定的其他禁止行为。从事工程建设，不得影响原有灌溉用水、供水水源、水文测验，不得危害河势稳定、行洪畅通和护坡、护岸、堤防及导航、助航、水文监测等工程设施安全，不得造成水库、人工水道淤积。

（4）其他详见《第8章 监管要求》

3.1.5 定价依据及评估价

根据《常德市人民政府办公室关于市城区实施新基准地价的通知》（常政办函〔2021〕7号），太阳谷地块未在基准地价范围内，参照商业用地七级，基准地价容积率1.2时，915元/平方米。规划指标按相关规划文件执行，根据湖南万源土地房地产评估测绘有限公司的资产组合标的整体评估报告《湘万源〔2026〕整体评估（估）字第002号》，其评估采用剩余法、基准地价系数修正法进行测算，土地总价为1294.16万元。

3.2 国有农用地的使用权

3.2.1 位置范围及面积

国有农用地的使用权地块（红旗水库）位于常德柳叶湖旅游度假区白鹤镇，面积 1042569.28 平方米（合 1563.8539 亩），拟用于生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游等。

3.2.2 利用现状

国有农用地的使用权涉及的红旗水库权属为国有，管理单位为红旗水库管理所，红旗水库目前主要用于农田水利灌溉、防洪抗旱、水资源保护等。

3.2.3 规划利用方式及规划指标

（1）规划用途：生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游。

（2）主要管控指标

养殖品种以滤食性鱼类（鲢、鳙）为主，可适当套养青鱼、鳖（甲鱼）、黄颡鱼、鳊鱼、鲫鱼等其他鱼类。

养殖方式采用人放天养模式，第一年放苗，第二年底捕捞，2 年一轮回。

建议投放密度：鲢鱼 30 尾/亩、鳙鱼 30 尾/亩、鳖（甲鱼）50 尾/亩、青鱼 120 尾/亩、黄颡鱼 80 尾/亩、鳊鱼 30 尾/亩、鲫鱼 100 尾/亩。

（3）使用年限：20 年。

（4）交付条件：按现状出让。

3.2.4 监管要求

开展生态养殖活动，应取得养殖许可，严格落实国土空

间用途管制要求；确保水质达到国家、省、市县有关环保要求；须执行《水产养殖用药明白纸（2024 年 1、2 号）》用药指导和标准，不用禁停用药物、人用药、假劣兽药、原料药、未批准药物；须执行《湖南省水产养殖尾水污染物排放标准》（DB43/1752-2020），总氮、总磷限值严于行业标准。禁止投喂饲料与其他动物粪便等可能造成水体污染的物质；禁止网箱养殖；禁止放养有害生物、外来物种等其他危害原有水生态环境的物种。

水上旅游经营项目须符合国土空间用途管制相关要求，落实生态环境分区管控要求。水上游船总排水量控制在 2 万吨以内，船只类型、大小根据项目适宜调配，可适当配置有动力和无动力游轮、游艇、观光船等。开展水上旅客运输、游览观光的船舶按法律法规相关规定经交通运输主管部门审批。项目开发运营方案需报相关主管部门批复后方可实施。满足生态环境部门对空气、废水、噪声、土壤固体废物的防治要求，生活污水、船舶污水、废弃物等不得排入自然水体。

3.2.5 定价依据及评估价

红旗水库国有农用地的使用权出让年限 20 年，主要包括生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游等项目。该类型权利，本地政府尚未公布相关的法规、条例或标准。根据组合供应方案设定，本次评估主要采用收益法，通过预测其经营收益，扣除相关成本和费用后折价测算使用权价值。根据湖南万源土地房地产评估测绘有限公司的资产组合标的整

体评估报告《湘万源〔2026〕整体评估（估）字第 002 号》，综合比较市场调查省内、国内同类水域使用权出让价格后，最终评估红旗水库国有农用地的使用权价值为 2250 万元。

4 资产配置及可行性研究

4.1 资产配置方案

在全面摸清柳叶湖红旗水库片区自然资源资产实物量、精准核算价值量、完成资产整备与适宜性评价的基础上，编制项目型资产配置方案，对片区资产发展目标、权利归属、价值实现、整备措施、配置模式、综合效益及运营管理等核心内容进行统筹谋划与总体安排，推动从单要素土地供应向“土地+水域”综合自然资源整体配置转变，实现生态、经济、社会效益协同最大化。

4.1.1 资产配置总体思路

以柳叶湖国家级旅游度假区产业发展定位为指导，依托红旗水库优良生态本底、优质水域资源与环湖区位优势，紧扣“生态立区、旅游兴区、产业强区”发展路径，打破传统国有建设用地单一出让模式，实施“国有建设用地+国有农用地的使用权”组合配置。统筹资产功能布局、权利整合、价值提升与运营协同，以生态赋能文旅、以业态激活资源，打造集生态康养、休闲垂钓、滨水度假、水上体验、研学旅游、特色商业于一体的综合型文旅项目，形成“水岸联动、功能互补、价值叠加”格局，充分释放自然资源整体效益，实现 $1+1>2$ 的配置目标。

4.1.2 配置资产范围与标的

（1）资产组合范围

项目以红旗水库核心水域及周边紧邻配套地块为主体，地域紧密相连、空间高度协同、业态互为支撑，形成“水陆联动”的完整资产包，覆盖红旗水库及周边适宜开发区域。

（2）具体资产标的

①国有建设用地使用权：纳入组合配置的国有建设用地 1 宗，用地面积 19.0317 亩，规划用途以商业服务用地、配套服务用地为主，紧邻水库岸线，具备良好滨水开发条件。拟重点布局滨水商业配套、康养度假业态、文化体验空间、休闲服务设施等。

②国有农用地的使用权：核心配置标的为红旗水库生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游等权能，面积约 1563.85 亩，水质优良、生态稳定。主要用于生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游等。

4.1.3 资产价值核算与增值效益

（1）价值核算

国有建设用地使用权评估价值为 1294.16 万元。国有农用地红旗水库按目前周边市场水库经营权租赁价格 0.6-0.7 万元/亩·年的价格水平，按 20 年计，价值约 1800-2200 万元。通过对资产进行组合配置，在当前市场环境下，有助于提升资产整体价值。

（2）核心配置效益

①经济效益：组合配置降低市场主体拿地与审批成本，吸引优质文旅、康养企业投资；依托柳叶湖旅游品牌效应，

带动水岸业态联动营收，激活“水经济”新增长点，加速投资回报与税收增长。

②生态效益：坚守水库防洪、灌溉基本功能底线，通过统一开发管控，强化库岸生态保护、水质维护与水土保持，杜绝无序开发污染，巩固水库除险加固、清淤扩容成果，实现生态保护与开发利用双赢。

③社会效益：完善柳叶湖文旅产品体系，填补水库生态休闲、水利科普空白；提供就业岗位，带动周边乡村振兴；传承水库水利文化、农耕文化，打造常德“城市近郊生态休闲新名片”。

4.1.4 资产功能布局与适宜性配置

（1）功能分区布局

①滨水商业服务区（陆域地块）：聚焦“旅游服务+文创商业+康养配套”，建设游客中心、文创街区、生态民宿、特色餐饮区，与水域业态无缝衔接，满足游客“吃、住、购、娱”需求。

②生态休闲体验区（库岸绿地/空地）：打造滨水广场、生态步道、观景平台、露营基地、垂钓区，作为水陆过渡空间，兼顾生态休憩、观光摄影、休闲集散功能。

③水上核心体验区（水库水域）：划分观光游弋区、休闲运动区、科普体验区，开展多元化水上经营项目，形成“水上游览+岸上消费”闭环。

④水利文化科普区（结合管理设施）：依托红旗水库管理所现有设施，改造水利文化展示馆、灌溉工程科普点，展

现水库防洪、灌溉历史与生态价值，实现文旅与水利文化融合。

(2) 适宜性配置要点

①规划契合：严格符合柳叶湖旅游度假区产业规划、国土空间规划及水利工程管控要求，用途合规、风貌协调。

②生态优先：坚守水库防洪、灌溉基本功能，商业地块落实雨污分流、污水零直排，水域禁止污染性项目，严控开发强度。

③文旅协同：与柳叶湖核心景区（卡乐星球、河街、柳湖沙月）业态互补、客源共享，融入“夜游、康养、研学”柳叶湖特色产品体系。

④运营统一：明确“整体取得、统一开发、统一运营、不得拆分”原则，保障水岸业态协同、服务标准统一。

4.2 可行性研究分析及结论

4.2.1 技术可行性

项目依托 1563 亩红旗水库与 19 亩太阳谷商业用地组合开发，技术路径成熟可靠。水域生态养殖、休闲垂钓、水上娱乐、研学旅游等业态均为成熟文旅技术体系，无高难度工艺。太阳谷地块按 18 米限高、0.7-1.2 容积率、绿色建筑、海绵城市标准建设，场地平整、市政接驳条件完善，给水、排水、电力、通信自 X028 县道接入，施工组织与运营管理均具备成熟方案。项目生态保护措施、防洪安全、水环境治理均符合水利与住建规范，整体技术可行、实施风险可控。

4.2.2 政策与法律可行性

2026年7月4日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善自然资源资产管理制度体系的意见》，意见明确“推动设立国有农用地使用权，健全国有农用地权利体系”“探索建立国有农用地有偿使用制度”，为本项目确立权利体系提供了依据。此外，该意见要求“统筹谋划自然资源资产储备、配置、价值实现、收益管理等内容，形成资产组合标的”，湖南省自然资源厅印发了《湖南省自然资源资产组合供应项目供应方案编制指南（试行）》，为编制供应方案提供了直接指导。

我省正大力推动自然资源资产组合供应，2025年10月，省自然资源厅等10部门联合印发《关于进一步推进全省自然资源资产组合供应工作的通知》，湖南省自然资源厅《关于开展全省自然资源资产组合供应第三批试点申报工作的通知》明确围绕生态农业、文旅融合等方向申报试点项目，本项目涉及的国有农用地、国有建设用地在空间和功能上紧密关联，属于文旅类项目，产业联动性强，符合省级政策规定。

项目完全符合国家生态文明建设、乡村振兴、文旅融合、水资源有偿使用等政策导向，契合《常德市国土空间总体规划（2021—2035年）》《常德市文化旅游发展国土空间规划（2021—2030年）》。项目建设用地使用权、国有农用地使用权、组合供应交易模式均在现行法律法规框架内实施，严格遵守《土地管理法》《环境保护法》《水法》《湖南省水利管理条例》等规定，权属清晰、程序规范、审批路径明确，政策支持力度大，具备充分合规可行性。项目实施范

围满足国土空间规划管控及生态环境分区管控等要求。

4.2.3 经济可行性

项目采用自然资源资产组合配置模式，资产价值提升空间显著。项目总投资约 8210 万元，年经营净收益约 330 万元。经营收益来源包括生态养殖、垂钓服务、水上娱乐、研学旅游、商业配套、餐饮服务等，现金流稳定可持续。太阳谷商业配套可快速实现资产增值与运营收益，带动周边消费与就业。项目投资规模适中、回报周期合理，可通过市场化运营实现自负盈亏、良性循环，具备良好财务可行性与投资价值。

4.2.4 社会可行性

在项目申报及项目开展过程中，对常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源资产组合供应项目进行了深入调查研究和论证分析，充分分析了项目建设背景、建设条件及其必要性等，并对项目技术、经济及政策可行性等方面进行了分析论证，对项目运营组织、投资、财务分析等方面进行了深入研究，得出以下结论：

一是项目符合国土空间总体规划“三区三线”管控要求以及控制性详细规划的相关指标要求。

二是项目与自然资源保护与利用原则相符。项目方案明确提出要探索“两山”转化路径，实现自然资源资产价值，完全符合国家和省级层面关于深化自然资源资产产权制度改革、建立健全生态产品价值实现机制的政策导向。项目将沉睡的自然资源资产通过市场化方式进行配置，是“资源变资产、资产变资本”的生动案例。

三是项目与《湖南省国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》《常德市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》保持了高度的一致性和协同性。在战略上，它是建设“现代化区域中心城市”和“山水灵秀之城”的点睛之笔。在产业上，它是推动“文旅康养”产业深度融合、提质升级的核心引擎。在路径上，它是践行“两山”理论、深化改革的创新试验田。在效益上，它统筹了经济、生态和社会效益，是实现《纲要》所期许的高质量发展的具体行动。项目实施将带动周边就业增收，预计新增就业岗位 150 个，有效盘活周边资源。

四是项目的社会稳定风险等级为低，可能产生的社会稳定风险包括公众对项目合法合规性的质疑，项目建设和运营过程中产生的噪声、废气、废水等对生态环境及周边居民的影响。

5 项目建设和运营计划

5.1 项目建设计划

本项目建设工期规划为三期、约五年，实施进度清晰，

一期准备期（0.5 年）：完成资产确权、方案设计、审批报批、招拍挂前置准备，实现“资源确权、条件具备”。

二期建设期（2 年）：推进太阳谷地块建设、水域配套设施完善及景观工程落成，实现“生地变熟地”，提升资产物理价值。

三期运营期（长期）：实现“熟地变金地”，商业与水上业态全面开业，培育稳定现金流与成熟商业氛围，带动柳

叶湖北部板块能级提升，形成区域辐射效应与持续增值红利。

5.2 项目建设内容

本项目工程建设紧扣“生态优先、水岸联动、功能完善”原则，依托红旗水库水域与太阳谷地块，分两大板块推进建设，兼顾生态保护、业态落地与配套完善，具体建设内容如下：

一是水域配套工程建设。严格遵循生态保护要求，对红旗水库 1563 亩农用地进行生态化整治，铺设生态护岸、清理岸线杂物，完善水质监测设施，建设小型生态码头 2—3 座，配套垂钓平台、研学观测点及安全防护设施，规范划分养殖区、休闲区、科普区，确保水上业态有序开展，同时筑牢水资源保护屏障。

二是太阳谷地块建设。按照商业用地规划要求，建设总建筑面积约 8000-10000 平方米的滨水配套建筑，严格控制建筑高度 ≤ 18 米，风貌与柳叶湖景区、太阳山景观协调，采用绿色建筑、海绵城市标准建设。主要建设精品民宿、生态康养区、游客服务中心、研学接待室、特色餐饮区、文创零售区、垂钓配套服务区及停车场，配套建设给排水、供电、通信、消防等基础设施，完善绿化景观，实现与水库水上业态无缝衔接。

三是附属及配套工程建设。修建连接 X028 县道与项目地块、水库码头的配套道路，完善标识标牌、照明、环卫等设施；打造滨水休闲步道，串联地块与水库岸线，提升景观

体验；建设生态污水处理设施，实现污水零直排，配套垃圾收集转运设备，保障生态环境；完善安全应急设施，配备救生设备、应急通道，建立应急处置体系，确保项目安全运营。

所有工程建设严格遵循上位规划及生态管控要求，采用低扰动施工工艺，减少对周边生态环境的影响，确保工程质量与生态保护同步推进，为项目业态落地、长效运营提供坚实支撑。

以上建设内容为初步计划，最终以资产组合标的竞得人经审批的建设方案为准。

5.3 项目运营计划

培育期（1—3年）：完成业态落地、设施投用，重点开展品牌推广、客源导入、业态培育，完善安全与服务体系，快速形成市场知名度。

成长期与成熟期（4—6年）：优化业态结构，拓展康养、研学、垂钓、餐饮、文创等消费场景，强化数字化运营与会员体系，提升客流与营收，实现稳定盈利。

升级与延续期（7年至期满）：实施设施更新、业态创新，贴合市场趋势迭代产品，持续维护生态环境。

6 交易条件及要求

6.1 供应方式

常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源资产组合标的（以下简称：资产组合标的），采取整体打包方式出让，本方案经常德市人民政府自然资源规划工作专题会议审议通过，授权常德市自然资源和规划局组织公开出让并签订出

让合同。

6.2 供应年限

该资产组合标的国有建设用地使用权出让年限 40 年，国有农用地的使用权出让年限为 20 年。

6.3 供应起始价、增价幅度及溢价分配

国有建设用地使用权和国有农用地的使用权评估价分别为 1294.16 万元、2250 万元，建设用地土地成本和预估土地出让收益为 1708 元，根据市政府有关文件，土地挂牌起始价为 1708 万元，即资产组合标的出让起始价为 3958 万元，增价幅度为 50 万元或整数倍，竞买保证金为 800 万元，其中国有建设用地 350 万元、国有农用地 450 万元）。如在交易中产生溢价，则溢价部分的分配按各类资产最终定价所占比例分配。

6.4 供应收益缴纳方式及缴纳期限

国有建设用地使用权出让金缴纳至税务部门，国有农用地的使用权出让金缴纳至财政部门。竞得人使用境内资金缴纳价款的，合同签订后 1 个月内须缴至出让价款 50% 的首付款，尾款 1 年内付清。竞得人应当根据出让合同约定按时支付出让价款。竞得人不能按时支付合同出让价款的，自滞纳之日起，每日按迟延支付款项的 1% 向出让人缴纳违约金。

成交价外，竞得人需另缴各项税费和交易服务费，交易服务费根据《湖南省发展和改革委员会关于我省公共资源交易服务费收费的通知》（湘发改价费规〔2024〕292 号）文件中的产权交易收费标准收费。

6.5 竞买资格及条件

中华人民共和国境内外符合网上出让公告和出让须知中明确的资格条件的自然人、法人和非法人组织均可参加竞买，但有欠缴土地出让价款、闲置土地、囤地炒地行为和纳入失信名录的除外。

6.6 供应合同签订

该资产组合标的出让成交后，竞得人须在 7 个工作日内签订成交确认书，签订成交确认书后 10 个工作日内须签订《常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源资产组合供应项目资产组合标的供应合同》，并另行签订《国有建设用地使用权出让合同》。按照法律法规要求竞得人与相关部门签订《自然资源资产监管协议》。

6.7 标的交付要求及期限

竞得人与出让人签订组合配置合同并缴清出让金后 60 日内出让方向竞得人交付标的，如《国有建设用地使用权出让合同》另有规定，从其规定。

6.8 纳税要求

竞得人签订出让合同后及时向契税征收机关办理纳税申报并在契税征收机关核定的期限内缴纳税款。未按照规定期限缴纳契税的，相关责任由竞得人自行承担。

6.9 相关违约责任

(1) 竞得人逾期或拒绝签订《成交确认书》的，竞得结果无效，竞买保证金不予退还。造成损失的，竞得人应当依法承担赔偿责任。

(2) 竞得人不按规定签订相关资产配置合同，或放弃竞得资产组合标的，应当承担相应违规违约和法律责任，竞买保证金和交易服务费不予退还。

(3) 竞得人应当按时支付出让价款。竞得人不能按时支付出让价款的，延期超过 60 日，出让人有权解除合同，竞得人无权要求返还保证金，出让人可要求竞得人赔偿损失。

(4) 本次出让的成交价款仅为出让金，不包括其他费用。

6.10 其他需要说明的事项

(1) 资产配置合同签订以后，竞得人需缴清出让金后方可办理不动产权证书，不动产权证书可用于办理相关报建手续。

(2) 项目合同约定的使用年限届满，使用者需继续使用的，应当至迟于届满前一年向出让人提交续期申请书，经审批同意的，重新签订合同，并支付相应的有偿使用价款。若使用权不延期的，出让人收回使用权时，地上建筑物、构筑物及其附属设施，根据收回时的残余价值给予使用者相应补偿。国有农用地的使用权到期后未获续期或终止的，不影响国有建设用地使用权的继续存续和行使，但权利人在申请续期时需提交整体资产运营状况说明，供主管部门综合评估。

(3) 竞得人由于自身原因导致项目在出让年限内无法继续投资开发，政府可无偿收回相关权利，地上建筑物或附着物不予补偿；如因政府征收征用需要，导致资产组合标的

各资源无法开发利用，政府根据剩余出让年限计算剩余残值（即剩余年限×平均年出让金，不计利息）依法依规予以补偿或赔偿。

（4）其他未尽事项参照资产配置合同。

7 成本补偿要求及收益分配方案

7.1 成本补偿要求

补偿支付方式：成本补偿资金从项目成交价款中优先安排。待竞得人全额缴清成交价款后，经成本核算及审核确认后，一次性拨付至相关垫付单位。

补偿范围界定：补偿仅限于项目前期筹备及资源整合阶段已实际发生且合规的必要支出。

补偿审核要求：申请补偿须提供完整、真实的佐证材料，如合同协议、付款凭证、合法发票及第三方评估报告等，确保补偿内容真实、依据充分、程序合规，严禁虚报成本或违规列支。

7.2 收益分配方案

本项目不涉及集体的资源资产，项目成功交易后出让价款由受让人缴至市级财政、税务部门。资产出让增值收益先行上缴市级财政部门，再由市财政统筹考虑柳叶湖旅游度假区管委会为组合资产实际管理的主体，提出具体合理分配方案。

8 监管要求

8.1 权属与用途管制监管

建立全流程监管机制，坚持物权法定原则，交易完成后

应按期完成建设用地、农用地不动产登记，确保产权清晰、手续完备。严格管控用途、位置、范围、规模，严禁擅自变更已批准的规划与资产使用条件。

项目范围内新建的建筑物、构筑物及其附属设施，开展的生产经营活动范围应符合供应方案和出让公告确定的规划条件和指标。

单位和个人依照相关法律、法规的规定，在确保水利工程安全、生态安全、水质不降低、主要功能不改变、服从防汛抗旱指挥调度和水资源调度的前提下，可以开展供水、旅游、科普、文化教育等综合利用活动。利用水利工程开展经营活动，不得危害水利工程安全，不得污染水源、破坏生态环境。

禁止在水库内弃置、堆放阻碍行洪的物体和种植阻碍行洪的林木及高秆作物；禁止在水库管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物以及从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动；

在水利工程保护范围内，禁止任何单位和个人从事影响水利工程运行和危害水利工程安全的爆破、打井、采石、取土等活动。水利工程管理范围内，除上述规定外，还禁止下列行为：建设影响水利工程运行和危害水利工程安全的建筑物、构筑物；擅自蓄水、引水、放水、截流、堵塞渠道；围垦造地、填占水库；倾倒垃圾、渣土等废弃物；擅自操作水闸、启闭机等设备；法律、法规规定的其他禁止行为。从事工程建设，不得影响原有灌溉用水、供水水源、水文测验，

不得危害河势稳定、行洪畅通和护坡、护岸、堤防及导航、助航、水文监测等工程设施安全，不得造成水库、人工水道淤积。

自然资源使用权转让、出租、抵押等严格按照法律法规执行。因公共利益需要，国家征收土地，涉及出让或流转自然资源资产的，出让人同意与受让人协商，并给予其公平补偿，项目范围内由受让人建设的附着物的补偿费归受让人所有。对受让人依法使用的自然资源资产用益物权，原则上在项目合同约定的使用年限届满前不得收回。项目合同约定的使用的年限届满，受让人需要继续使用项目范围自然资源资产的最迟于届满前一年向出让人提交续期申请书。

按照节约集约用地原则，严禁造成土地闲置。通过科学开发、合理利用提升自然资源生态价值、文化价值和经济价值。禁止改变土地用途，自然资源资产组合供应后，未经批准不得改变用途。

满足国家、省、市对自然资源管护巡护、调查监测、防灾减灾、应急救援等相关要求。

8.2 生态保护与修复监管

严格落实“三线一单”管控要求，所有开发运营活动严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单，杜绝超范围、高强度开发。受让方应严格执行环评批复要求，全面落实污染防治、水土保持及生态管护责任。

受让方需严格落实生态环境分区管控要求，促进生态环境高水平保护和经济社会高质量发展，实施差异化管理。建

设用地使用权地块涉及新增建设的须依据《建设项目环境影响评价分类管理名录》(2021 年版)确定建设项目环境影响评价类别，开展环境影响评价，并报有审批权的生态环境部门审批。

满足生态环境部门对空气、废水、噪声、土壤固体废物的防治要求，生活污水、船舶污水、废弃物等不得排入自然水体，为确保水库水质不低于 III 类水质标准，水上娱乐活动应合理控制游客数量。制订生态修复计划，防止破坏水生态环境，已经破坏的应按计划进行修复。建立长期环境监测机制，定期评估项目对生态环境的影响。

8.3 合理开发与可持续运营监管

严格开展产业准入审查，落实产业准入正负面清单，项目应与产业发展规划和产业准入名录相符合，助力于生态旅游产业的升级和发展。资源开发应向绿色低碳、高附加值产业倾斜，限制并禁止高污染、高耗能、低效益项目入驻。受让主体应依据规划条件进行开发并建立完善的安全生产与应急管理体系，太阳谷地块为净地，开发利用活动按照有关法律法规执行，建设用地配套设施包括但不限于停车、配电房、消防、垃圾收集设施等，各项配套设施与项目同步设计、同步施工、同步验收。相关设施的设计、安装、维修、试验及检验、服务要求等应符合国家标准及相关行业规范。制定环境与安全应急预案并完成备案，定期组织应急演练，强化风险防控能力。开展环境质量及安全生产相关监测工作，按时报送监测信息，确保项目开发合理、运营可持续。

8.4 资产收益与社会责任监管

受让方须依法依规按时足额缴纳土地出让金、国有农用的使用权出让金以及契税、印花税等各类规费，确保国有资产收益足额入库。项目应具有较高的经济收益和生态效益，有助于推动当地经济的发展。引导受让主体建立社企沟通协调与利益共享机制，规范落实生态补偿等责任，妥善协调属地群众利益关系。监督受让主体常态化履行社会责任，定期公开生态环境治理、安全生产、民生保障等履职绩效，主动接受行业主管部门与社会公众监督，实现资源开发与社会责任协同统一。

8.5 动态监测与联合执法监管

由市自然资源规划局牵头，市生态环境局、市水利局、市文旅广体局等多部门组成的联合监管机制，定期开展联合巡查，对违法违规行为依法查处，实现资产开发、生态环境、岸线水域活动常态化智能监管。推行“双随机、一公开”现场巡查检查，严格依照法律法规，对各类违法违规行为，分级采取警示约谈、限期整改、行政处罚、暂停运营等处置措施，情节严重的依法依规收回出让资产，筑牢全过程监管防线。

9 保障措施

9.1 印发工作方案、建立工作机制

市政府印发《常德市柳叶湖旅游度假区红旗水库自然资源资产组合供应项目工作方案》，建立“政府主导、部门协同、多方参与”的联动工作机制，工作方案明确市人民政府

为项目实施主体，市自然资源规划局牵头实施，成立自然资源、发展改革、财政、生态环境、水利、文旅广体、国资、柳叶湖旅游度假区管委会等部门参与的工作协调推进机制，明确相关部门职责，健全跨部门协同沟通与信息共享机制，统筹推进项目落地。

9.2 委托技术单位、合理设权赋能

委托有资质的技术单位开展组合供应全过程咨询服务，包括资产标的策划包装、勘测测绘、资产清查、权属调查、权利归集、设权赋能、方案编制等工作。严格按照《湖南省自然资源资产整体评估技术指南（试行）》，委托第三方评估机构开展自然资源资产价值整体评估，在单项评估基础上，科学测算组合协同溢价与平衡效应，编制资产评估报告并完成上级部门备案。

10 附件

10.1 资产评估报告

资产组合标的评估结果见下表，评估报告见附件：《估价结果报告》。

编号	自然资源资产门类（种类）	细分权能	单价/元/平方米	规模/平方米	总价/万元	备注
1	国有建设用地使用权	土地使用权	68.0 万元/亩 (1020 元/平方米)	19.0317 亩 (12687.81 平方米)	1294.16	
2	国有农用地的使用权	使用权	1.4388 万元/亩 (21.5813 元/平方米)	1563.8539 亩 (1042569.28 平方米)	2250	
合计	/		/	/	3544.16	