

岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源 资产组合供应项目供应方案

编制单位： 岳阳市屈原管理区管理委员会 （盖章）

技术单位： 湖南省地质调查所

编制日期： 二〇二六年七月

目 录

1 引言	3
1.1 编制背景	3
1.2 编制依据	3
2 项目基本情况	5
2.1 地理区位与交通条件	5
2.2 资源条件与发展基础	6
2.3 规划适用与套合分析	6
2.4 项目定位与发展目标	7
2.5 特色亮点与预期成效	7
3 资产组合标的及规划指标	9
3.1 国有建设用地使用权	9
3.2 国有农用地（耕地）的使用权	12
3.3 国有农用地（陆地水域）的使用权	14
3.4 旅游观光经营权	15
4 资产配置方案及可行性研究结论	17
4.1 资产配置方案	17
4.2 可行性研究及结论	18
5 项目建设和运营计划	21
5.1 项目建设计划	21
5.2 项目运营计划	21
6 交易条件及要求	23
6.1 供应方式	23
6.2 供应年限	23
6.3 供应起始价、增价幅度及溢价分配	24
6.4 供应收益缴纳方式及缴纳期限	24
6.5 竞买资格及条件	24
6.6 供应合同签订	24
6.7 标的交付要求及期限	25
6.8 纳税要求	25
6.9 相关违约责任	25
6.10 其他需要说明的事项	26
7 成本补偿要求及收益分配方案	29

7.1 成本补偿要求	29
7.2 收益分配方案	29
8 监管要求	30
8.1 权属与用途管制监控	30
8.2 生态保护与修复监管	30
8.3 合理开发与可持续运营监管	31
8.4 资产收益与社会责任监管	32
8.5 动态监测与联合执法监管	32
9 保障措施	33
9.1 建立组织协同与公众参与机制	33
9.2 按规定要求开展设权赋能	33
9.3 开展经济可行性论证与科学评估	34
9.4 全过程联动监管与风险管控	34
9.5 强化权益维护与风险共担	34
10 附件	36

岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源资产组合供应项目供应方案

1 引言

1.1 编制背景

为深入贯彻党的二十大、二十届三中全会精神，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机制，强化自然资源要素保障能力，加快推进岳阳市屈原管理区自然资源领域高质量发展，经屈原管理区管理委员会专题会议研究决定，以挂牌方式出让岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源资产组合标的（以下简称“资产组合标的”），特制定本方案。

1.2 编制依据

1.2.1 法律依据

- （1）《中华人民共和国民法典》；
- （2）《中华人民共和国土地管理法》；
- （3）《中华人民共和国城乡规划法》；
- （4）《中华人民共和国生态环境法典》
- （5）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- （6）《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》；
- （7）《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》；
- （8）《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》；

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

1.2.2 政策依据

(1) 中共中央 国务院《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）；

(2) 国务院《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见》（国发〔2016〕82 号）；

(3) 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》；

(4) 自然资源部 国家发展和改革委员会 国家林业和草原局关于印发《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024 年本）》的通知；

(6) 《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》；

(6) 《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》；

(7)《国土资源部 发展改革委 财政部 住房城乡建设部 农业部 人民银行 林业局 银监会关于扩大国有土地有偿使用范围

的意见》（国土资规〔2016〕20号）；

（8）《自然资源资产价格整体评估技术指引（试行）》；

（9）《湖南省自然资源资产整体评估技术指南（试行）》；

（10）《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。

1.2.3 其他依据

（1）《屈原管理区国土空间总体规划（2021—2035年）》；

（2）《湖南省屈原管理区东古湖候鸟关键栖息地保护修复项目》；

（3）《屈原管理区营田镇荷花村村庄规划（2021—2035年）》等；

（4）《屈原的江与湖全域旅游产业增长平台总体策划案》。

2 项目基本情况

2.1 地理区位与交通条件

项目区位于岳阳市屈原管理区中部东古湖湿地，地处汨罗江、湘江、洞庭湖交汇处，是全国唯一的人工干预型湿地珍稀候鸟栖息区，是东亚—澳大利亚迁徙线路上越冬候鸟的重要栖息地和觅食地。屈原管理区的公路总里程约 580 公里，基本形成了五纵三横的公路网络，岳望高速穿境而过，使得屈原管理区与周边城市的联系更加紧密。项目区距离屈原管理区城区约 6 公里，距离岳阳市区约 83 公里，距离省会长沙约 85 公里，交通较为便利。距离最近的高铁站是汨罗东站，车程约 45 分钟。距离最近的普通

火车是汨罗站，车程约 30 分钟。距离最近的机场是岳阳市三荷机场，车程约 1 小时。

2.2 资源条件与发展基础

东古湖是屈原管理区的一处观鸟地，其核心景观为被称为“天鹅湖”的主体水域。每年冬天，成千上万只西伯利亚小天鹅在此栖息越冬，湖面畅游天鹅嬉戏、群飞。东古湖设有生态观鸟屋、观鸟文化长廊等设施，可供游客近距离观赏小天鹅及其他候鸟，在此可观看到白鹤、灰鹤、白琵鹭等多种珍稀候鸟。

东古湖每年春节期间会持续举办“东古湖湿地观鸟节”活动，每年 10 月至次年 3 月为候鸟越冬期，11 月至次年 2 月为候鸟最佳观赏时段。截至 2026 年 1 月，东古湖核心区域西伯利亚小天鹅数量突破 1 万只，白鹤、灰鹤等珍稀候鸟总数超 6 万羽，累计吸引游客超 20 万人次，“生态红利”在这里持续释放，成为岳阳生态保护的亮眼名片。

2.3 规划适用与套合分析

套合屈原管理区“三区三线”划定成果，项目范围中 28.82 亩国有建设用地全部位于城镇开发边界范围内，不涉及生态保护红线和永久基本农田；国有农用地（耕地）的使用权和国有农用地（陆地水域）的使用权中有 3505.79 亩位于永久基本农田范围内，不涉及城镇开发边界和生态保护红线，涉及永久基本农田部分应按照永久基本农田管控规则进行耕作；旅游观光经营权不涉及永久基本农田、城镇开发边界和生态保护红线。

套合《屈原管理区国土空间总体规划（2021—2035 年）》《屈原管理区营田镇荷花村村庄规划（2021—2035 年）》成果，国有建设用地规划用途为社会福利用地和交通场站用地，符合规划管控要求。

套合自然保护地数据，项目范围不涉及自然保护地。

2.4 项目定位与发展目标

2.4.1 项目定位

立足东古湖独特的候鸟资源，结合周边区域，以生态保护为底线、农业生产为根基，打造以候鸟观光为独特引领，融合生态保育、候鸟救治、生态体验、农事体验、休闲度假、特色产业等功能于一体的综合性项目。

2.4.2 发展目标

项目旨在通过多类型资源的组合供应，高效盘活屈原管理区自然资源，推动其“资产”向“资本”转化，预计实现资产价值约 22092.296 万元；依托东古湖湿地等资源，推动管理区经济发展，构建“自然资源资产组合供应”新模式，形成可复制、可推广的跨部门协调、多权益整合实施路径，为屈原管理区自然资源资产化改革提供经验。

2.5 特色亮点与预期成效

2.5.1 特色亮点

创新打造“生态修复－资源整合－产业融合－价值提升－共同富裕”发展路径，形成屈原特色“观鸟经济”。打破传统单一土地出让模式，整合土地、水和旅游资源打包一体化运营。组建

管理区专班，搭建自然资源、农业农村、文旅、生态环境等多部门联动协同治理体系。依托“正负面清单”明晰管控边界，实现政策支撑与市场运作双向赋能、高效衔接。

2.5.2 预期成效

（1）经济效益：通过资产组合供应，直接实现自然资源资产价值约 22092.296 万元，带动后续文旅、商业等关联投资。项目稳定运营后，依托东古湖景区观光、生态交通、候鸟观光、规模化种植、稻虾综合种养、农田观光、农事体验、生态养殖、观光垂钓、停车充电服务及农产品销售等多元业态，预计年均可实现综合营业收入 3000 万元以上，为区域财政贡献稳定税收来源，同时促进周边农产品品牌增值和电商销售，实现资源持续收益与滚动开发。

（2）社会效益：完善东古湖区域基础设施，提升居民生活品质。项目实施可直接提供生态管护、旅游服务、农业生产、运营管理、后勤保障等就业岗位 50 个以上，优先吸纳项目区及周边村民就业，带动季节性用工和农产品订单收购，促进农民工资性收入和经营性收入增长。同时，通过构建“观鸟经济+农事体验”模式，为城乡居民提供高品质的自然教育、休闲游憩空间，助力乡村振兴和民生改善。

（3）文化效益：通过候鸟观光和自然科普活动，为鸟类科研积累基础数据，培育公众生态保护意识，有效遏制破坏栖息地和非法交易等行为，践行“两山”理论。结合农耕文化体验，传

承和展示稻作、渔业等传统农耕智慧，推动生态文化与乡土文化深度融合，增强区域文化软实力。

（4）生态效益：加强东古湖湿地生态保护与合理利用，严格落实候鸟栖息期管控措施，候鸟种群数量（特别是小天鹅、白鹤等珍稀物种）稳定或略有增长，生物多样性指数不降低。通过“候鸟北迁后种稻、晚稻收割后放水”的轮作模式，实现农业生产与生态保护协同共赢，筑牢洞庭湖支流生态安全屏障。

3 资产组合标的及规划指标

资产组合标的主要包括土地、水和旅游三类资源。标的由国有建设用地使用权、国有农用地（耕地）的使用权、国有农用地（陆地水域）的使用权和旅游观光经营权组成，资产评估总价值22092.296万元。

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一为观鸟中心救护中心，位于屈原管理区荷花村，用地面积9.73亩，出让地块具体位置及范围见该用地规划红线图；国有建设用地使用权地块二为观鸟中心停车场，位于屈原管理区荷花村，用地面积19.09亩，出让地块具体位置及范围见该用地规划红线图。



图 3-1 国有建设用地使用权范围红线图

3.1.2 利用现状

地块为屈原管理区储备土地，已办理农转用手续和出具规划条件书，权属无争议，无违法利用情况。

3.1.3 规划利用方式和规划指标

(1) 地块一：观鸟中心救护中心

①供应方式：出让。

②供应年限：40 年。

③土地规划用途：社会福利用地。

④主要规划利用条件：

容积率： $0.1 \leq \text{容积率} \leq 1.0$ 。

建筑密度： $\geq 45\%$ 。

建筑限高：≤12 米。

⑤交付条件：出让地块地形地貌以公告期间的现状为准，出让后不再对场地进行处理。

(2) 地块二：观鸟中心停车场

①供应方式：出让。

②供应年限：40 年。

③土地规划用途：交通场站用地

④主要规划利用条件：

建筑限高：≤12 米。

⑤交付条件：出让地块地形地貌以公告期间的现状为准，出让后不再对场地进行处理。

3.1.4 监管要求

1.根据《中华人民共和国防洪法》第三十三条及水利部《关于加强蓄滞洪区内非防洪建设项目洪水影响评价管理的意见》(水防〔2024〕300 号)等相关规定，在蓄滞洪区内建设非防洪建设项目，应当编制洪水影响评价报告，并经有权限的水行政主管部门审查批准后方可开工建设。建议建设单位依法依规办理相关审批手续。

2.为确保项目全生命周期规范运营，权利人须严格遵守生态环境保护、安全生产及出让合同约定的各项义务，接受政府相关部门依据法律法规、政策标准及规划条件实施的全过程动态监管。相关监管内容、标准与具体责任义务，以《监管协议》为准，该协议须与出让合同同步签署，具有同等法律约束力。

3.1.5 定价依据及评估价

资产评估报告编号为湘正〔2026〕（估）字第 B088 号，评估机构为湖南正阳房地产评估咨询有限公司，评估基准日期是 2026 年 6 月 26 日，采用基准地价系数修正法及成本逼近法评估，评估价合计为 680.67 万元。其中：

社会福利用地 392 元/m²（26.13 万元/亩），社会福利用地评估价为 254.20 万元。

交通场站用地 335 元/m²（22.34 万元/亩），交通场站用地评估价为 426.47 万元。

3.2 国有农用地（耕地）的使用权

3.2.1 位置范围及面积

国有农用地（耕地）的使用权地块位于屈原管理区荷花村，用地面积 4376.77 亩，出让地块具体位置及范围见该用地规划红线图。

3.2.2 利用现状

国有农用地（耕地）的使用权地块现状为水田 4154.96 亩、旱地 221.81 亩，均已完成确权登记，权属无争议。

3.2.3 规划利用方式和规划指标

①供应方式：出让。

②供应年限：30 年。

③用地类型：耕地。

④规划利用方式：规模化种植、稻虾综合种养、在不破坏耕作层、不影响耕作的情况下适度开展农田观光、农事体验等活动。

⑤规划利用条件:

耕作制度: “水稻+” 轮作模式、“油菜+” 轮作模式。

耕作质量: 应严格落实“三位一体”保护制度, 确保耕地质量不降低。

3.2.4 监管要求

1.根据自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发〔2021〕166号)规定, 严格落实永久基本农田特殊保护制度, 严格控制一般耕地转为其他农用地, 严格永久基本农田占用与补划, 改进和规范建设占用耕地占补平衡, 严肃处置违法违规占用耕地问题。利用耕地发展稻渔、稻虾等综合立体种养, 应严格遵守耕地用途管制要求, 严禁在永久基本农田超标准开挖沟坑, 优先采用“无环沟”“少沟”或“虾稻轮作”模式; 严禁“非农化”“非粮化”。

2.不得占用永久基本农田进行非农建设, 禁止在永久基本农田上建房、建窑、建坟、挖沙、采矿、取土堆放固体废弃物或其他破坏永久基本农田的活动; 严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼; 严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物; 严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带; 严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

3.农田观光、农事体验, 按照相关法律法规, 取得经营许可证, 严格落实国土空间用途管制要求; 依托东古湖候鸟观光体验, 开发观光、体验类项目, 基础设施配套以现状修缮改造为主, 严

禁违规建设开发经营；观光、体验等活动要严格控制流量，减少对生态系统的扰动。

3.2.5 定价依据及评估价

资产评估报告编号为湘正〔2026〕（估）字第 B088 号，评估机构为湖南正阳房地产评估咨询有限公司，评估基准日期是 2026 年 6 月 26 日，采用基准地价系数修正法及收益还原法评估，评估综合价格水田 29.7615 元/m²、旱地 22.3740 元/m²（水田 1.9841 万元/亩、旱地 1.4916 万元/亩），评估价合计为 8574.71 万元。

3.3 国有农用地（陆地水域）的使用权

3.3.1 位置范围及面积

该地块位于屈原管理区荷花村、横港村，面积约 1187.47 亩。出让地块具体位置及范围见该用地规划红线图。

3.3.2 利用现状

现状为东古湖周边陆地水域，已完成确权登记，权属无争议。

3.3.3 规划利用方式和规划指标

①供应方式：出让。

②供应年限：30 年。

③用地类型：陆地水域。

④规划利用方式：生态养殖、观光垂钓等。

⑤水质要求：确保水质达到国家、省、市有关环保要求，不得违反相关法律法规及其他限制性规定。

3.3.4 监管要求

1.按照相关法律法规，取得养殖许可证，严格落实国土空间

用途管制要求；养殖品种以小龙虾、合方鲫、罗氏沼虾、鲢鱼、鳙鱼、草鱼、鳊鱼等为主；推广“饲料精准投喂零浪费、池水循环利用零排放、池鱼分层喂养高效益”的循环生态模式，禁止投喂可能造成水体污染的物质；禁止过度施用化肥农药。

2.按照相关法律法规，取得经营许可证，严格落实国土空间用途管制要求；依托屈原管理区生态养殖，结合东古湖观鸟体验开发观光垂钓类项目，基础设施配套以现状修缮改造为主，严禁违规建设开发经营；观光垂钓等活动要严格控制流量，减少对生态系统的扰动。

3.3.5 定价依据及评估价

资产评估报告编号为湘正〔2026〕（估）字第 B088 号，评估机构为湖南正阳房地产评估咨询有限公司，评估基准日期是 2026 年 6 月 26 日，采用基准地价系数修正法及收益还原法评估，评估综合价格 34.4385 元/m²（约 2.2959 万元/亩），评估价合计为 2726.22 万元。

3.4 旅游观光经营权

3.4.1 位置范围及面积

分为两个地块，其中核心观鸟区域位于屈原管理区横港村、荷花村，面积约 368.98 亩；观光车接驳线路位于屈原管理区荷花村，路线长度约 1.7 公里。出让地块具体位置及范围见该用地规划红线图。

3.4.2 利用现状

现状为东古湖景区核心观鸟区域以及机耕道路，权属无争议。

3.4.3 规划利用方式和规划指标

①供应方式：有偿使用。

②供应年限：30 年。

③供应用途：主要用于经营东古湖景区生态交通、观鸟摄影、摄影旅拍、讲解服务、全域联动等业态。

④游客限制数量：≤40 万人次/年。

⑤游客配套服务：利用现有基础适时更新。

3.4.4 监管要求

1.旅游观光经营权范围可用于开展生态交通、观鸟摄影、摄影旅拍、讲解服务、全域联动等活动。

2.按照相关法律法规，取得经营许可证。严格落实国土空间用途管制要求，依托东古湖景区候鸟等景观开发旅游观光类项目，严禁违规建设开发经营。

3.项目开发建设方案需报相关主管部门批复后方可实施。

4.满足国家、省、市对空气、水、土壤、噪声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.核心观鸟区域（观鸟时间段为 10 月—次年 3 月）需保障原耕地在不破坏耕作层、不影响耕作的情况下正常耕作，实施“候鸟北迁后种稻、晚稻收割后放水”的耕作模式。

6.核心观鸟区域应按照相关法律法规，严格落实国土空间用途管制要求；基础设施配套以现状修缮改造为主，严禁违规建设开发经营；观鸟等活动要严格控制流量，减少对生态系统的扰动

3.4.5 定价依据及评估价

资产评估报告编号为湘正〔2026〕（估）字第 B088 号，评估机构为湖南正阳房地产评估咨询有限公司，评估基准日期是 2026 年 6 月 26 日，采用收益还原法评估，评估综合价格约 27.4 万元/亩，评估价合计为 10110.696 万元。

4 资产配置方案及可行性研究结论

4.1 资产配置方案

屈原管理区根据现状分析，考虑项目的可行性和可操作性，之后从收支平衡、保值增值、综合效益、资产管理等方面对多个方案开展多维比选，最终确定选取岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源资产组合供应方案，方案中包括项目内容、组合方式、权能设定，以及项目功能等。依据方案内容形成主体明确、边界清晰的自然资源资产组合标的。

（一）核心资产配置

该项目的核心是通过国有建设用地使用权、国有农用地（耕地）的使用权、国有农用地（陆地水域）的使用权和旅游观光经营权这四种权利的组合供应，确保开发主体在获取土地开发权益的同时，承担起对区域内文化保护、生态资源活化的一体化运营责任，从而实现资源保护与市场运作的有效统一，有效平衡生态修复与基础设施等投入，最终实现项目内部财务平衡与良性循环的“自我造血”目标。

国有建设用地使用权：共两个地块，位于营田镇荷花村，总面积 28.82 亩，用途包括社会福利用地（观鸟中心救护中心）和

交通场站用地（观鸟中心停车场），使用年限均为 40 年。以上资产均属于屈原管理区储备土地，已办理农转用手续和出具规划条件书，权属无争议，无违法利用情况。

国有农用地（耕地）的使用权：位于营田镇荷花村，总面积 4376.77 亩，用于规划规模化种植、稻虾综合种养、在不破坏耕作层、不影响耕作的情况下适度开展农田观光、农事体验等活动，使用年限为 30 年。以上资产均已完成确权登记，权属无争议，无违法利用情况。

国有农用地（陆地水域）的使用权：位于营田镇荷花村和横港村，面积 1187.47 亩，规划利用方式为生态养殖、观光垂钓等，使用年限为 30 年，已完成确权登记，权属无争议，无违法利用情况。

旅游观光经营权：位于东古湖景区，面积 204.71 亩，主要用于经营东古湖景区生态交通、观鸟摄影、摄影旅拍、讲解服务、全域联动等业态，权属无争议，无违法利用情况。

（二）配置逻辑

以东古湖景区为核心，将周边建设用地、耕地和水资源进行空间和功能上的联动。竞得人获得东古湖景区经营权的同时，获得国有建设用地使用权、国有农用地（耕地）的使用权和国有农用地（陆地水域）的使用权，形成各类资源相互支撑的资产组合标的。

4.2 可行性研究及结论

（一）政策可行性

2026年7月4日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善自然资源资产管理制度体系的意见》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”，为编制供应方案提供了直接指导。

本项目属于湖南省自然资源资产组合供应试点工作部署，符合《中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》以及湖南省自然资源资产组合供应相关文件要求。项目符合屈原管理区国土空间规划。屈原管理区已召开专题会议研究决定实施本项目，政策支撑明确，审批路径畅通。

（二）资源与市场可行性

项目区自然资源组合度高，土地、水和旅游等资源禀赋优良，且权属清晰。建设用地为屈原管理区储备土地，已完成农转用手续出具规划设计条件书，规划建设观鸟中心救护中心和观鸟中心停车场；耕地种植基础良好，规划用于规模化种植、稻虾综合种养、在不破坏耕作层、不影响耕作的基础上适度开展农田观光、农事体验等，形成“水稻+”“油菜+”等多元化利用模式，打造屈原特色农产品品牌；陆地水域规划在符合相关法律法规及国土用途管制要求的基础上发展生态养殖、生态垂钓等；旅游观光经营权主要用于经营东古湖景区生态交通、观鸟摄影、摄影旅拍、

讲解服务、全域联动等业态。项目区位交通便利，客源市场潜力巨大。

（三）经济可行性

根据资产评估，组合标的评估价值为 22092.296 万元，起始价按评估价值确定，价格区间基本合理。竞得人取得资产后，可依托东古湖景区观光经营、生态交通、候鸟观光、规模化种植、稻虾综合种养、农田观光、农事体验、生态养殖、观光垂钓、停车充电服务和农产品销售等获得稳定现金流，运营期年均稳定营收超 3500 万元，整体来看，项目具有较好的投资回报前景，但需要竞得人具备较强的资源整合与产业运营能力。方案已明确风险防控措施，包括资产闲置收回、违约处置等，整体风险可控。

（四）生态与社会可行性

项目将生态保护修复作为前置条件，在出让合同中约定生态保护、农业面源污染防治等监管要求，确保开发活动不突破生态底线。项目涉及区域可从用工、农产品出售等方面获得长期收益，有助于巩固拓展脱贫攻坚成果、助力乡村振兴。当地群众对生态保护与绿色发展支持度高，社会矛盾风险较低。

（五）结论

综上所述，本项目符合国家及湖南省自然资源资产配置改革方向，资源基础扎实，市场条件具备，经济指标基本可行，生态和社会效益显著。项目各项前期工作已完成，权属清晰，规划合规，风险可控。建议按方案组织挂牌出让。

5 项目建设和运营计划

5.1 项目建设计划

项目建设运营分为三个阶段，具体如下：

准备阶段（资产成交后 2 个月）：重点完成资产交接、权属变更登记、合同及监管协议签订，组建项目运营团队，制定详细的开发利用实施方案，并报相关主管部门备案。

建设阶段（资产成交后 1 年内完成建设）：建设内容以生态保护和基础服务功能为主，包括观鸟中心救护中心、观鸟中心停车场 300+停车位（含 50 个快充车位）、生态观鸟步道、给排水、供电、通讯、消防、环保、智能化管理系统等。结合农事体验需求，设立休憩亭、农事体验区等设施。在陆地水域周边设置垂钓平台、水上安全警示系统及科普解说牌。

运营阶段（资产成交后第 2 年）：完成各项工程竣工验收，取得必要的运营许可，启动东古湖景区观光、候鸟观光、农事体验、农田观光、观光垂钓等业态试运营，完善安全管理和游客服务制度，为全面运营做好准备。

5.2 项目运营计划

5.2.1 运营模式选择

运营主体：通过市场化方式供应，引入专业运营主体。

合作方式：采用特许经营模式。

运营策略：

（1）观鸟季（10 月—次年 3 月）：以候鸟观光为核心，严格控制游客数量。

(2) 非观鸟季(4月-9月): 发展规模化种植、稻虾综合种养、农田观光、农事体验、观光垂钓等多业态, 减少季节性影响。

东古湖景区观光经营、候鸟观光运营方面: 依托旅游观光经营权中授权的约 1.7 公里机耕道路, 在不影响耕作、不破坏耕作层的前提下, 设置观光电瓶车接驳及慢行观光线路, 串联核心观鸟区、农田景观节点及农事体验区, 形成低强度、可管控的生态旅游动线。依托 368.98 亩核心观鸟区域耕地, 在保障“候鸟北迁后种稻、晚稻收割后放水”轮作耕作模式的前提下, 结合“东古湖湿地观鸟节”等品牌活动, 开发候鸟观赏、摄影旅拍、自然科普研学及亲子农事体验等业态, 重点吸引摄影爱好者、观鸟爱好者、亲子家庭及自然教育群体。观鸟季(10月至次年3月) 须严格将游客数量控制在生态环境承载能力范围内(不超过 40 万人次/年), 合理设置观鸟掩体、固定观鸟线路和每日限流措施, 减少人为活动对候鸟栖息和农田耕作的双重扰动, 确保生态保护与农业生产协调共生。

农田观光、农事体验运营方面: 依托 4376.77 亩耕地, 结合下田劳作、田间游戏、采摘品尝、手工体验、科普学习等打造亲子农场、研学基地, 与学校、亲子机构等合作开展农事体验。

观光垂钓运营方面: 依托 1187.47 亩陆地水域, 结合项目区特色水产品吸引钓鱼爱好者、钓虾爱好者、亲子活动、情侣出游、休闲度假、公司团建等人群打造休闲垂钓基地。

5.2.2 运营组织与安全保障

组织架构：设立项目管理公司，下设运营部、生态保护部、市场部、财务部等。

人员配置：常规运营人员 15 人。

安全管理制度：制定游客安全、生态安全、设施安全等管理制度。

应急处理机制：建立突发事件应急预案，包括候鸟异常、游客安全、自然灾害等情况的应对措施。

6 交易条件及要求

6.1 供应方式

岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源资产组合供应标的（以下简称：资产组合标的），拟采取挂牌出让方式，方案经屈原管理区管理委员会专题会议审议通过后，报省厅审查批复后，按照岳阳市公共资源交易中心国有产权的交易流程适时组织公开出让。

6.2 供应年限

资产组合标的于基准日 2026 年 6 月 26 日评估总价为 22092.296 万元，其中国有建设用地使用权评估总价为 680.67 万元，出让年限 40 年；国有农用地（耕地）的使用权评估总价为 8574.71 万元，出让年限 30 年；国有农用地（陆地水域）的使用权预评估总价为 2726.22 万元，出让年限 30 年；旅游观光经营权评估总价为 10110.696 万元，经营期限 30 年。

6.3 供应起始价、增价幅度及溢价分配

资产组合标的招拍挂起始价为 22092.296 万元（各类资产估价总和），加价幅度为 100 万元或其整数倍，竞买保证金为 4418.46 万元（20%），如在交易中产生溢价，则溢价部分的分配按各类资产评估价值所占比例分配。

6.4 供应收益缴纳方式及缴纳期限

竞得人应当按时支付合同（包含《国有建设用地使用权出让合同》《国有农用地（耕地）的使用权出让合同》《国有农用地（陆地水域）的使用权出让合同》《旅游观光经营权有偿使用合同》）出让价款。竞得人不能按时支付合同出让或有偿使用价款的，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，延期付款超过 60 日仍不能支付合同出让或有偿使用价款的，出让人有权解除合同，竞得人无权要求返还定金，出让人并可要求竞得人赔偿损失。具体缴款流程和方式详见以上合同。

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法人、公司、企业和其他组织均可参加竞买。但欠缴土地出让价款、闲置土地、围地炒地、土地开发规模超过实际开发能力以及不履行土地使用合同的，禁止参加此次竞买。

6.6 供应合同签订

资产组合标的出让成交后，竞得人应当在 3 个工作日内签订成交确认书，签订成交确认书后 10 个工作日内应当签订资产组合供应合同，并分别与相关出让主体签订《国有建设用地使用权

出让合同》《国有农用地（耕地）的使用权出让合同》《国有农用地（陆地水域）的使用权出让合同》《旅游观光经营权有偿使用合同》，同时，按照法律法规要求，与屈原管理区自然资源局、农业农村局、文化旅游广电局签订《自然资源资产监管协议》。

6.7 标的交付要求及期限

竞得人完成相关合同及监管协议签订并缴纳出让价款后，资产组合标的的出让人需在 30 个工作日内交付所有资产。

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

6.9.1 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。

6.9.2 竞得人不按规定签订相关《组合供应合同》，或放弃竞得资产组合包的，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。

6.9.3 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，出让人并可要求竞得人赔偿损失。

6.9.4 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

6.10.1 《组合供应合同》签订以后，竞得人需在 1 个月内缴清 50% 出让金，一年内缴清全额价款，方可办理不动产权证书。

6.10.2 项目出让期限到期前一年内需做好续期或收回移交的相关准备工作。

6.10.3 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。

6.10.4 本项目资产组合标的内各类权利年限存在差异（国有建设用地使用权 40 年、国有农用地（耕地）的使用权 30 年、国有农用地（陆地水域）的使用权 30 年、旅游观光经营权 30 年）。为保障资产组合的整体性和可持续运营，约定如下：

（1）短期权利（国有农用地（耕地）的使用权、国有农用地（陆地水域）的使用权、旅游观光经营权）到期前一年，权利人应主动向相关主管部门提出续期审核申请。主管部门应自收到申请之日起三个月内完成审核，作出是否准予续期的决定。

（2）单宗短期权利到期后未获续期或终止的，不影响资产组合标的内其他权利的继续存续和行使，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）因权利人重大违约导致单宗权利被提前终止的，不影响其他权利的继续履行，但该情形将纳入权利人信用记录，并作为其他权利续期审核的参考依据。

6.10.5 为规范自然资源资产组合标的的全生命周期管理，防范资产闲置与低效利用，维护国家所有者权益和公共利益，建立组合供应退出机制。具体如下：

（1）退出情形。除本方案 6.10.4 规定的到期未续期及违约终止情形外，权利人出现下列情形之一的，出让人有权依法强制收回相关权利：

①擅自改变资产用途、位置、范围或规划条件，且经责令整改拒不改正的；

②逾期支付出让价款超过 60 日的；

③国有建设用地闲置满一年且未按约定动工开发，或开发面积不足约定面积三分之一且中止开发满一年的；

④造成重大生态环境破坏，未按监管要求限期完成修复的；

⑤被依法吊销经营许可，或存在其他严重违反法律法规及出让合同约定的行为。

（2）退出处置。期满退出或权利人主动申请退出的，由权利人自行清理地上建筑物及附着物（主动退出经双方委托评估，可按评估价值协商补偿，期满退出原则上不予补偿）；因权利人违约导致强制退出的，地上建筑物及附着物由出让人无偿收回，不予补偿。若因政府征收征用等公共利益需要导致退出的，按剩

余年限计算残值依法补偿。退出后相关权利由出让人收回，纳入储备重新配置。

（3）退出后责任。权利退出不影响其持有期间依法应承担的生态修复、土地复垦、行政处罚及合同违约责任。因违约导致强制退出的，竞买保证金不予退还，出让人有权追偿由此造成的全部损失。权利人退出前已产生的各项法定义务仍须继续履行。

6.10.6 本次组合供应标的中，国有建设用地使用权、国有农用地（耕地）的使用权、国有农用地（陆地水域）的使用权可依法办理不动产权属登记；旅游观光经营权属于经营性权利，不纳入不动产登记范围，不办理不动产权属证书，不征收契税。竞得人应按照合同约定和监管要求，依法依规开展观光经营活动，不得以未取得不动产权证书为由拒绝履行合同义务。相关经营活动涉及的行政许可或备案手续，由竞得人按相关法律法规另行办理。

6.10.7 牢固树立安全底线思维，筑牢安全稳定防线，聚焦项目规划、建设、运营各环节潜在风险，开展多轮次、全覆盖风险排查与评估，形成动态更新的风险清单台账。针对生态破坏、施工安全、资金管理、舆情危机等重点风险领域，制定防控措施与处置流程。运用信息化手段对风险点实施实时动态监测，确保风险隐患早发现、早预警、早处置，切实保障项目平稳有序推进。

7 成本补偿要求及收益分配方案

7.1 成本补偿要求

7.1.1 补偿范围界定

成本补偿对象为项目前期筹备及资源整合过程中产生的合规性支出，包括征收补偿费、征地拆迁费、用地报批手续费、资源资产评估费、项目规划编制费、招商推介费等已实际发生的必要成本，不含后期运营阶段的自主投入成本。

7.1.2 补偿标准依据

补偿金额以第三方专业评估机构出具的评估报告及合法有效票据为核算依据。

7.1.3 补偿支付方式

补偿资金从项目成交价款中优先列支，在竞得人付清全部成交价款后，由屈原管理区储备中心在 30 个工作日内完成成本核算，经屈原管理区财政局审核通过后，一次性支付给相关成本垫付主体。

7.1.4 补偿审核要求

成本补偿需提供完整的佐证材料，包括合同协议、付款凭证、发票、评估报告等，由屈原管理区自然资源局、财政局联合审核，确保补偿资金专款专用、合规列支，杜绝虚列成本、违规补偿等情况。

7.2 收益分配方案

本次自然资源资产组合供应出让收益为国有资产（资源）有偿使用收入，属政府非税收入。

收入归属：出让成交总价款（含溢价部分）全额上缴屈原管理区地方财政，纳入预算管理。

支出安排：按照“收支两条线”原则，由区财政统筹安排，优先用于项目区域生态保护修复、自然资源管理、基础设施建设等支出，保障所有者权益，支持区域绿色高质量发展。

8 监管要求

8.1 权属与用途管制监控

交易双方按期完成权属登记，严禁擅自改变已批准的资产用途、位置、范围与规模。

8.2 生态保护与修复监管

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。所有地块建设项目需依据《建设项目环境影响评价分类管理名录》进行环境影响评价，依法取得环境影响评价手续后方可实施。具体要求如下：

8.2.1 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，不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境，不得改变承包土地的所有权性质及其农业用途，确保农地农用，优先用于粮食生产，制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”改变用途的应按相关规定方式供应并补缴价款。以上条件涉及项目所有范围。

8.2.2 开展相关活动和设施建设，不得擅自改变项目红线周边自然状态和历史风貌；禁止违规侵占耕地和永久基本农田，禁止排放不符合水污染物排放标准的生活污水及其他废水污水，禁

止倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物等污染环境的行为。以上条件涉及项目所有范围。

8.2.3 满足国家、省、市对空气、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，制定生态修复计划，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，包括水质、噪声、生物多样性等方面的监测。以上条件涉及项目所有范围。

8.2.4 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。以上条件涉及项目所有范围，

8.2.5 东古湖开展观鸟等活动应当符合有关规定，不得对水资源水环境、水土保持等造成不利影响。

8.3 合理开发与可持续运营监管

（1）严格执行产业准入审查制度，竞得人需在国有建设用地成交后 1 年内实质性开工建设，严禁土地闲置或长期低效利用。

（2）竞得人应建立健全项目可持续运营长效机制，定期开展设施设备巡检与维护保养，保障各类设施安全、稳定、高效运行，持续提升服务品质与运营效能。

（3）根据自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）规定，严格落实永久基本农田特殊保护制度，严格控制一般耕地转为其他农用地，严格永久基本农田占用与补划，改进和规范建设占用耕地占补平衡，严肃处置违法违规占用耕地问题。利

用耕地发展稻渔、稻虾等综合立体种养的，应严格遵守耕地用途管制要求，严禁在永久基本农田超标准开挖沟坑，优先采用“无环沟”“少沟”或“虾稻轮作”模式；严禁“非农化”“非粮化”。

（4）根据自然资源部、农业农村部《永久基本农田保护红线管理办法》规定，永久基本农田划定后，任何单位和个人不得擅自调整、占用或者改变用途；禁止在生态保护红线、城镇开发边界调整过程中，擅自调整永久基本农田保护红线；禁止占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带、种植草皮等用于绿化装饰的植物、堆放固体废弃物、填埋垃圾以及法律法规禁止的其他行为。

（5）根据《基本农田保护条例》（2011年修正）规定，禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动；禁止任何范围和个人占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；禁止任何单位和个人闲置、荒芜永久基本农田。

8.4 资产收益与社会责任监管

受让方依法按时足额缴纳资源税、权益金、土地出让金等税费。鼓励建立社企沟通与利益共享机制，妥善处理征地拆迁与生态补偿事宜，自觉接受社会监管。

8.5 动态监测与联合执法监管

地方政府将运用卫星遥感、铁塔视频、无人机等技术构建“空天地”一体化动态监测网络。实施“双随机、一公开”现场检查，

建立跨部门联合执法机制。按照现有法律法规，对违法行为依法采取警示、整改、罚款、暂停作业直至收回资产等措施。

运营主体应建立覆盖自然灾害、生态安全（含候鸟疫病）、公共卫生、生产安全及社会安全的应急预案体系，并按规定报备。设立应急指挥机构，明确职责分工，关键时期加密监测巡查。突发事件发生后应立即启动先期处置（含人员疏散、警戒设置及初步救援），按预警级别启动分级响应，事后开展评估总结。配备应急物资并将经费纳入预算，组建兼职救援队伍并与属地专业力量建立联动机制，定期组织应急演练，动态修订预案。

9 保障措施

9.1 建立组织协同与公众参与机制

坚持“政府主导、自然资源部门牵头、其他部门协同、省市县联动”原则，落实市县人民政府主体责任，建立健全协同沟通与信息共享机制。在方案编制与实施全过程中前置公众参与程序，通过公示、听证等方式广泛听取公众与利益相关方意见，主动接受社会监督。严禁虚假包装与新增隐性债务。

9.2 按规定要求开展设权赋能

坚持规划先行，将明确的规划条件作为项目实施的纲领。方案编制需严格套合“三区三线”最新成果与自然生态空间用途管制要求，参考通用模板制定项目专属“正负面清单”，清晰界定保护利用红线与资产增值导向，确保项目在空间布局与开发强度上合规合理。严格遵循“物权法定”原则，夯实权属基础，通过系统性的资产清查和权利清理确保资产底数清、权属明、无争议；

依法依规开展设权赋能，科学设置使用权，并针对不同资源类型，采用出让、入市、流转、委托等多元化路径进行权利归集。

9.3 开展经济可行性论证与科学评估

严格按《湖南省自然资源资产整体评估技术指南（试行）》要求，委托具备资质机构开展自然资源资产整体评估与备案，在单项评估基础上科学测算组合协同溢价与平衡效应。同步开展全生命周期收益分析，统筹核算直接收益与间接效益，全面考量成本，确保分析准确，为项目决策与市场化定价提供依据。加强与市场主体和金融机构对接，确保项目资金来源可靠，并切实保障项目各阶段资金按时足额到位。

9.4 全过程联动监管与风险管控

构建跨部门、全周期协同监管体系。方案编制阶段应组织全面前置风险评估，重点研判政策合规、市场接受、生态保护与社会稳定等风险，制定防控与应对预案，从源头保障项目合法可行。供应后，受让主体及相关部门应依据合同、监管协议与风险预案，按职责开展定期与不定期履约监督，重点覆盖资产利用、生态修复、安全生产与收益分配等环节，落实风险防控措施，形成管理闭环。

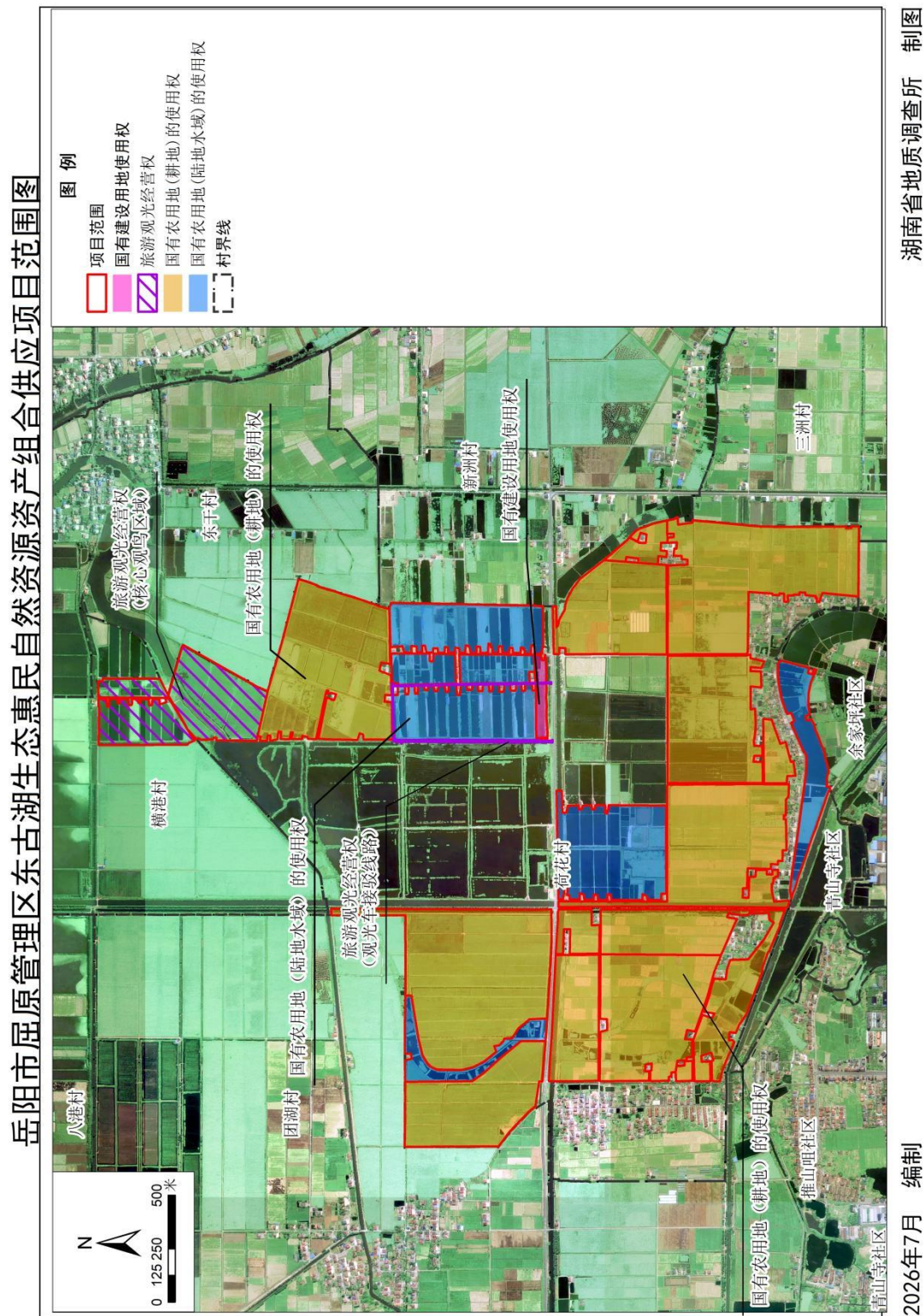
9.5 强化权益维护与风险共担

将维护各方合法权益置于首位，制定公平合理的收益分配方案，明确比例与方式并纳入合同。在落实收益分配基础上，保障使用权人依法申请不动产登记的权利与程序。建立全链条风险共

担机制，将评估结果转化为合同条款与监管要求，动态监控并化解生态、经济、社会等领域风险，确保项目健康可持续运行。

10 附件

(1) 项目范围图



岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源资产组合供应项目权利范围红线图

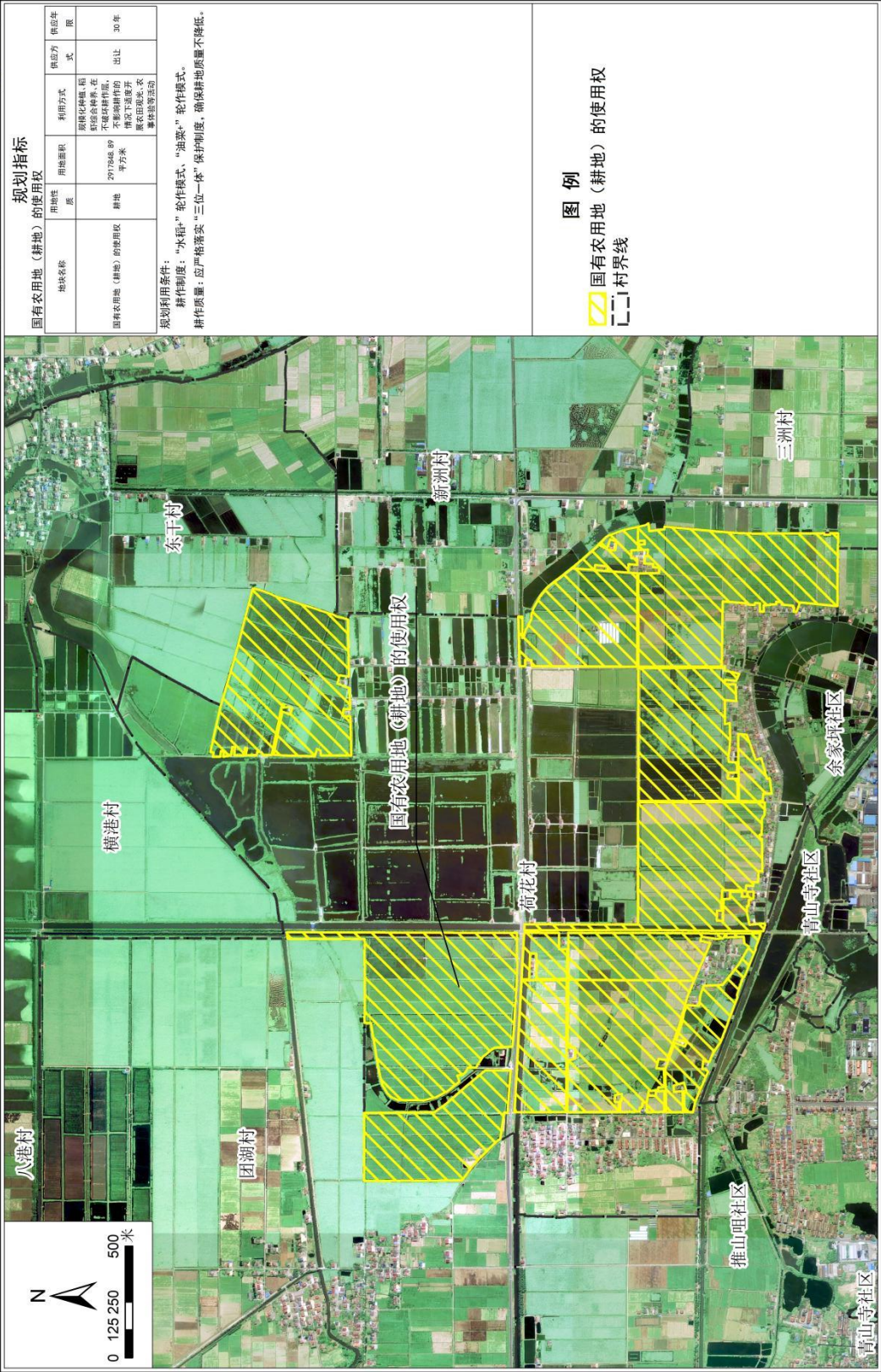
——国有建设用地使用权



2026年7月 编制

湖南省地质调查所 制图

岳阳市屈原管理区东古湖生态惠民自然资源资产组合供应项目权利范围红线图
——国有农用地（耕地）的使用权



2026年7月 编制 湖南省地质调查所 制图

岳阳市屈原管理区东湖生态惠民自然资源资产组合供应项目权利范围红线图
——旅游观光经营权

