

湘阴县耕地保护国土空间专项规划
(2021-2035 年)
—公示版—



前言

党中央、国务院高度重视耕地保护。党的二十大报告强调：“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”这为耕地保护工作提供了科学指引和行动指南。

《湘阴县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035 年）》（以下简称《规划》）是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实中央有关耕地保护的大政方针和习近平总书记关于耕地保护系列重要指示精神，严格耕地资源利用与保护，强化永久基本农田特殊保护的重要举措。

《规划》以落实上位规划下达的规划期内关于耕地保护的各项指标、统筹考虑规划期耕地流入流出并优化耕地空间格局以及逐地块划定落实永久基本农田等为编制任务，以“底线管控，以补定占”、“统筹协调，有效衔接”、“上下传导，强化约束”以及“同步编制，压茬推进”为编制原则，以提升耕地保护和土地利用管理水平为编制目标。《规划》是湘阴县国土空间总体规划必备的专项规划，对总体规划、其他专题规划、乡镇规划及村庄规划具有指导约束作用。

本次规划范围为湘阴县全部国土空间。包括 1 个街道、1 个湖州管理区和 14 个乡镇。规划基期年为 2020 年，规划期限为 2021-2035 年，目标年为 2035 年。

目 录

- 01 总则
- 02 规划背景
- 03 统筹各类空间布局
- 04 严守耕地保护红线
- 05 着力提升耕地质量
- 06 严格耕地用途管制
- 07 健全耕地保护管控体系
- 08 重点工程安排
- 09 实施保障措施



1 总则

- 指导思想
- 规划原则
- 规划目标和任务

1 总则

指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神 and 习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，严格落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护的决策部署，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚持系统观念保护耕地，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决落实耕地保护任务，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，实行耕地保护党政同责、终身追责，确保耕地实至名归，切实保障粮食安全，为全面落实三高四新战略定位和使命任务，推动现代化新湘阴建设提供坚实的资源基础。

规划原则

坚持国家立场，实行保护优先

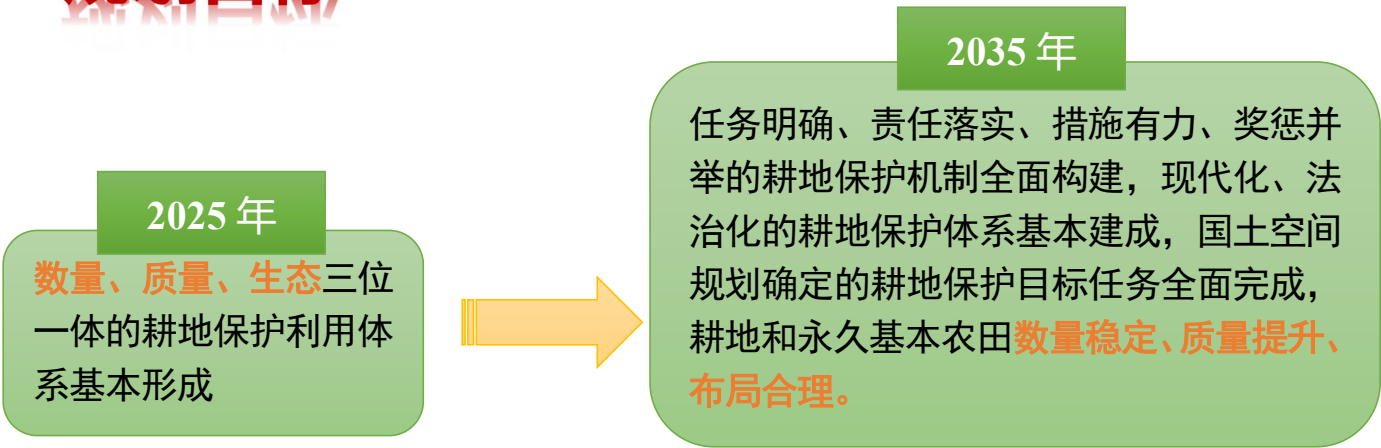
坚持系统思维，实行多措并举

坚持问题导向，实行精准施策

坚持压实责任，实行全民保护

1 总则

规划目标



耕地保护规划指标表

单位：万亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	74.44	73.74	约束性
永久基本农田保护面积	65.90	65.90	约束性
永久基本农田储备区规模	-	0.66	预期性
补充耕地任务量	-	1.28	预期性
恢复耕地任务量	0.00	0.00	预期性
粮食播种面积	-	-	预期性
高标准农田建设任务	12.39	65.90*	预期性

注：带*的为累计值

1 总则

规划任务

- 严格耕地保护目标管理，牢牢守住耕地保护红线。
- 强化永久基本农田特殊保护，稳定优质耕地布局。
- 严格落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”防止“非粮化”。
- 稳妥有序推进耕地恢复，引导耕地集中布局。
- 拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。
- 加强耕地质量建设，全面提升粮食生产能力。
- 健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。





2 规划背景

- 区域概况
- 主要成效和问题
- 当前的新形势
- 面对的新挑战

2 规划背景

区域概况

幅员面积:1541.45 平方公里

地理位置: 湖南省东北部

耕地面积: 74.44 万亩

主要成效和问题

成效

- ❖ 落实了耕地保护目标管理责任制和土地开发整理项目实施管理责任书的执行力度,明确了乡镇耕地保护工作有关责任人的职责
- ❖ 解决耕地细碎化和资源利用低效化问题,区域内耕地布局逐步优化

问题

- ✧ 补充耕地质量条件一般
- ✧ 耕地保护激励性政策措施不足
- ✧ 违法占用耕地和乱占耕地建房
- ✧ 存在少量耕地抛荒现象
- ✧ 耕地保护意识仍有待提高

2 规划背景

当前的新形势

- ❖ 党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度
- ❖ 实行最严格的耕地保护制度确保耕地实至名归
- ❖ 以“零容忍”态度和“长牙齿”的硬措施严守耕地保护红线



面对的新挑战

- ❖ 守住耕地和永久基本农田红线面临挑战
- ❖ 落实耕地占补平衡存在占优补劣的情况
- ❖ 用途管制要求下耕地“进出平衡”落实难度较大



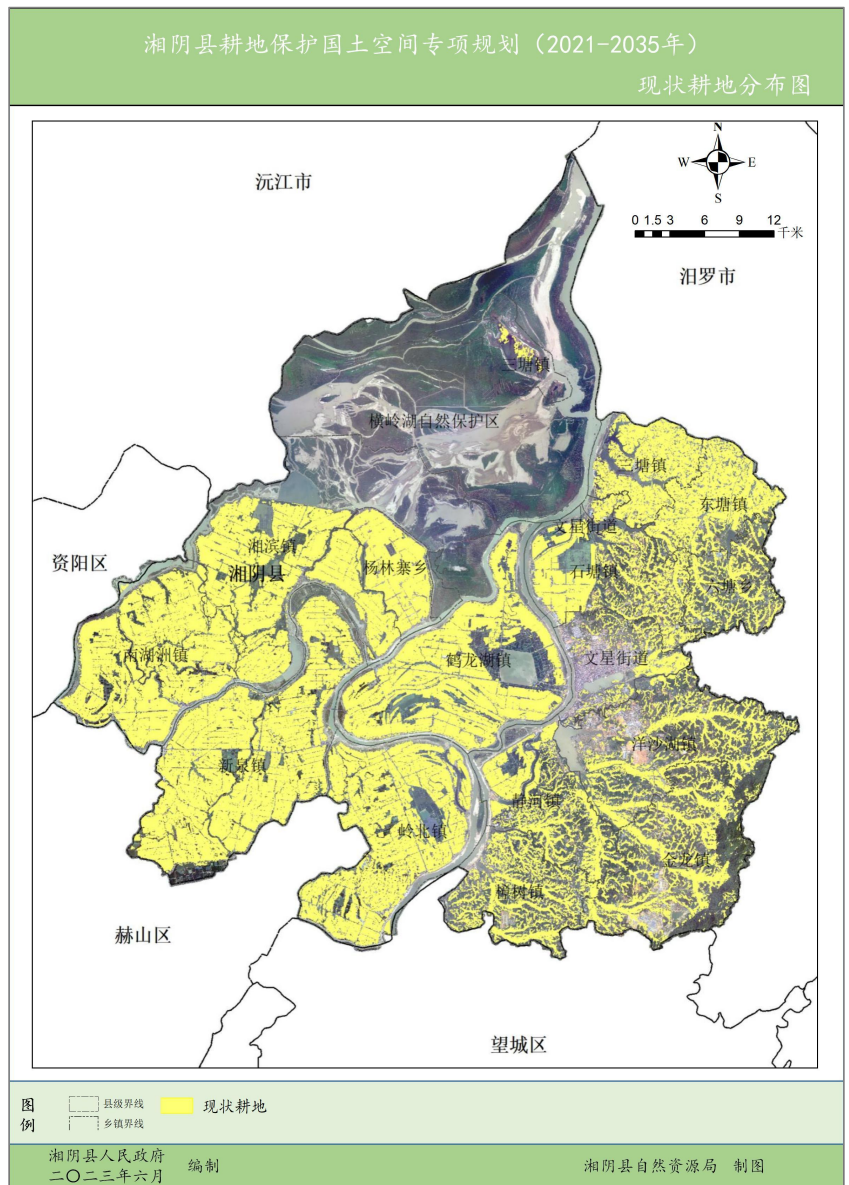
3 统筹各类空间布局

- ☐ 耕地空间
- ☐ 永久基本农田空间
- ☐ 补充耕地空间
- ☐ 恢复耕地空间
- ☐ 粮食和重要农产品生产空间
- ☐ 特殊区域耕地空间

3 统筹各类空间布局

耕地空间

湘阴县现状耕地总面积为 **74.44 万亩**，其中水田面积为 **69.44 万亩**，占现状耕地的 **93.28%**，旱地面积为 **5.00 万亩**，占现状耕地的 **6.72%**。湘阴县耕地整体地势平坦，小于等于 15° 耕地达到 **99.96%**。



3 统筹各类空间布局

永久基本农田空间

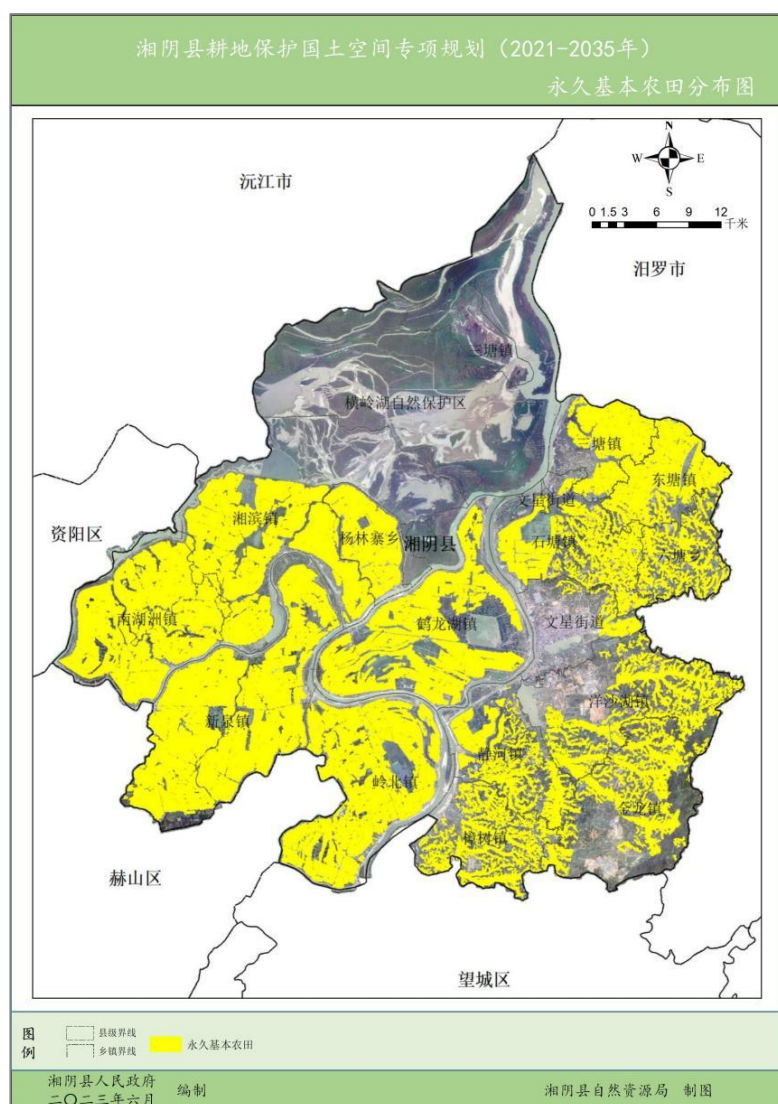
到 **2035** 年，全县永久基本农田保护面积 **65.90 万亩**。

划定永久基本农田储备区 **0.66 万亩**。

坚决制止永久基本农田“非农化”

有效防止永久基本农田“非粮化”

强化永久基本农田质量建设



3 统筹各类空间布局

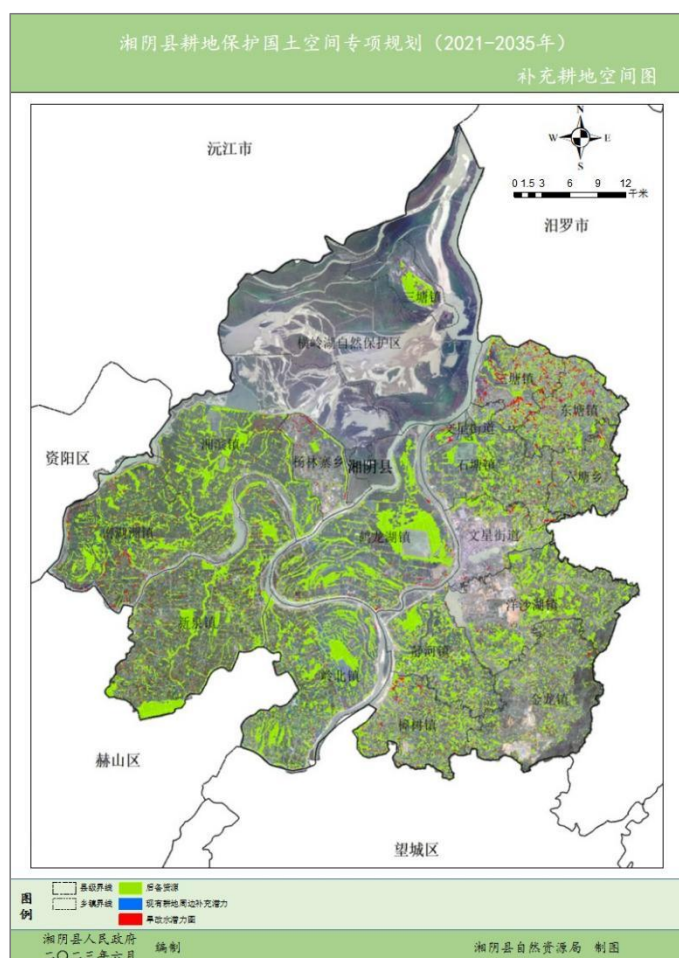
补充耕地空间

全县预计

到 2025 年，补充耕地开发 **0.59 万亩**；
到 2035 年，累计补充耕地开发 **2.80 万亩**。

全县现有

耕地后备资源开发潜力 **21.46 万亩**；
耕地周边补充耕地潜力 **1.15 万亩**；
旱地改水田资源潜力 **1.32 万亩**。



拓宽补充耕地来源渠道

加强补充耕地全过程管理

落实补充耕地后期管护责任

建立补充耕地信息公开制度

3 统筹各类空间布局

恢复耕地空间

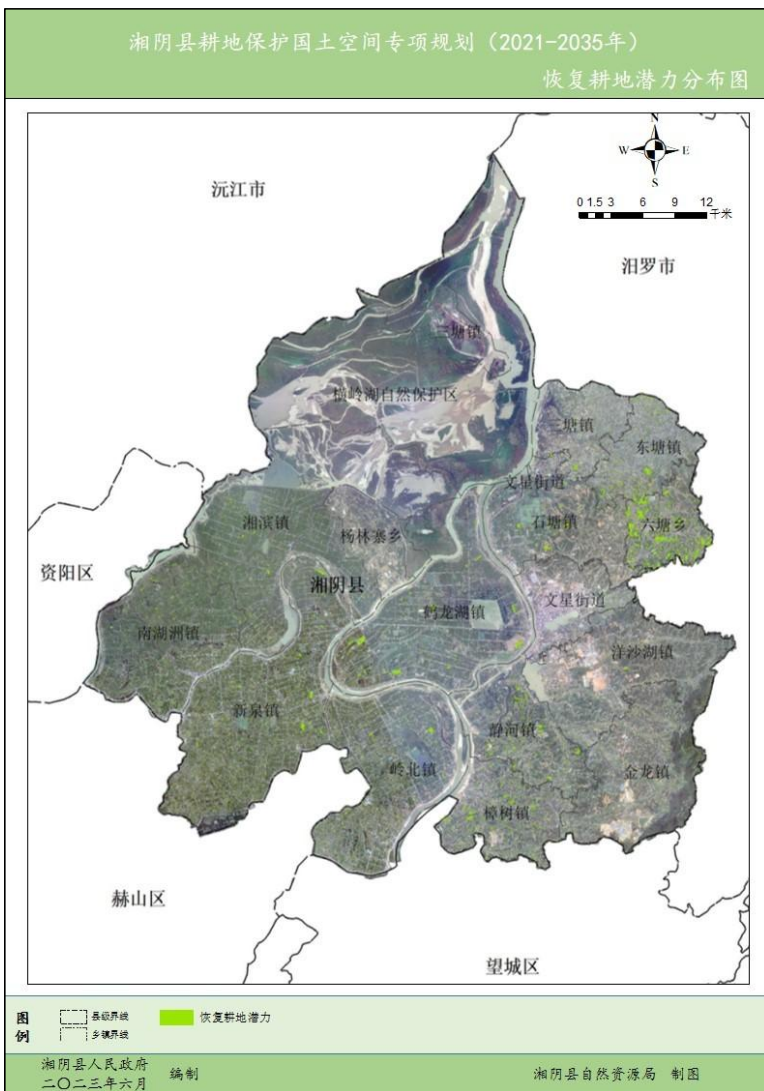
全县预计：

到 2025 年，恢复耕地 **0.31 万亩**；

到 2035 年，累计恢复耕地 **1.90 万亩**。

全县现有：

恢复耕地潜力 **5.24 万亩**。



规范实施管理！

严格监督考核！

落实资金保障！

强化监测监管！

3 统筹各类空间布局

粮食和重要农产品生产空间

优先保障粮食生产空间

- ❖ 稳定水稻生产空间
- ❖ 优化其他粮食作物生产空间

切实保障“菜篮子”生产空间

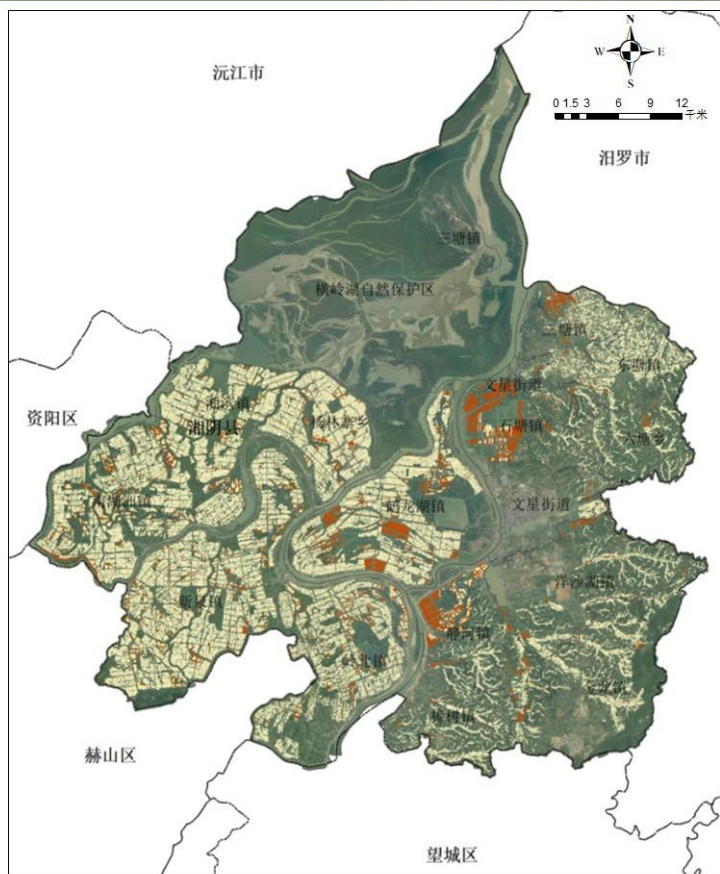
- ❖ 构建都市圈农业保障生产空间
- ❖ 拓展现代设施农业生产空间

大力拓展农产品多样化生产空间

- ❖ 创新落实农产品可持续发展要求
- ❖ 完善乡村产业布局

湘阴县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

粮食和重要农产品生产空间分布图



图例
—— 县级界线
—— 乡镇界线
■ 未划入永农的农区
■ 已划入永农的农区

湘阴县人民政府
二〇二三年六月

编制

湘阴县自然资源局 制图

3 统筹各类空间布局

特殊区域耕地空间

生态保护红线内耕地：

0.03 万亩

城镇开发边界内耕地：

1.10 万亩

河湖管理范围内耕地：

0.47 万亩

严格管控类耕地：

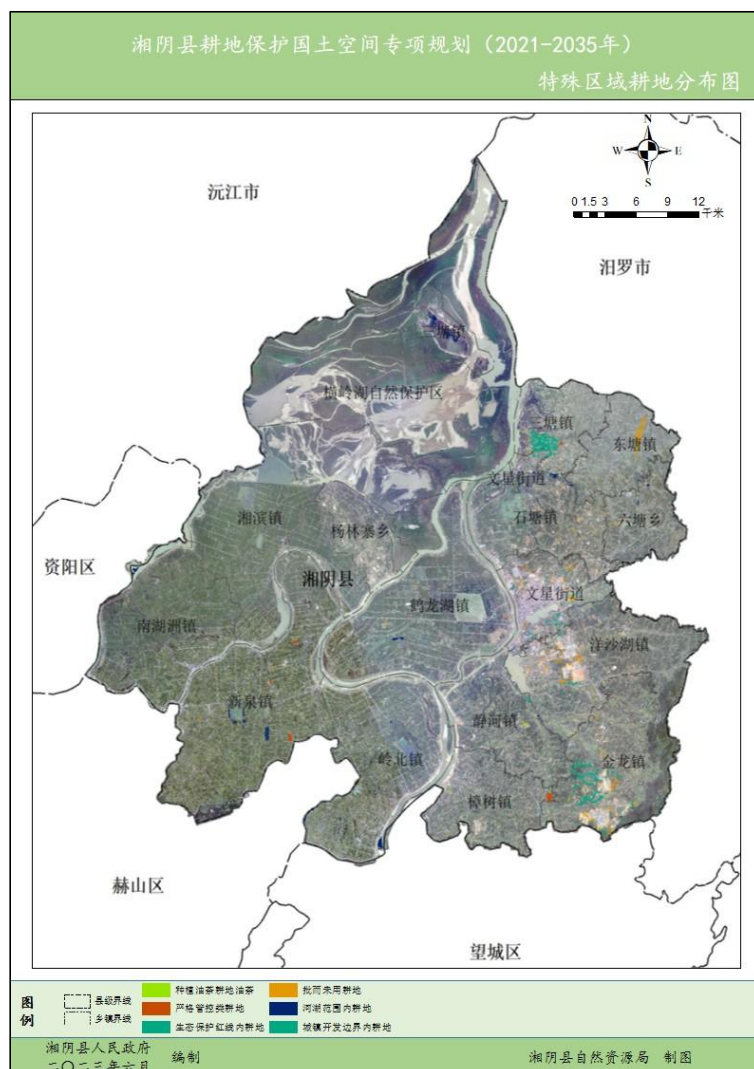
0.11 万亩

批而未用耕地：

0.54 万亩

种植油茶林耕地：

0.06 万亩





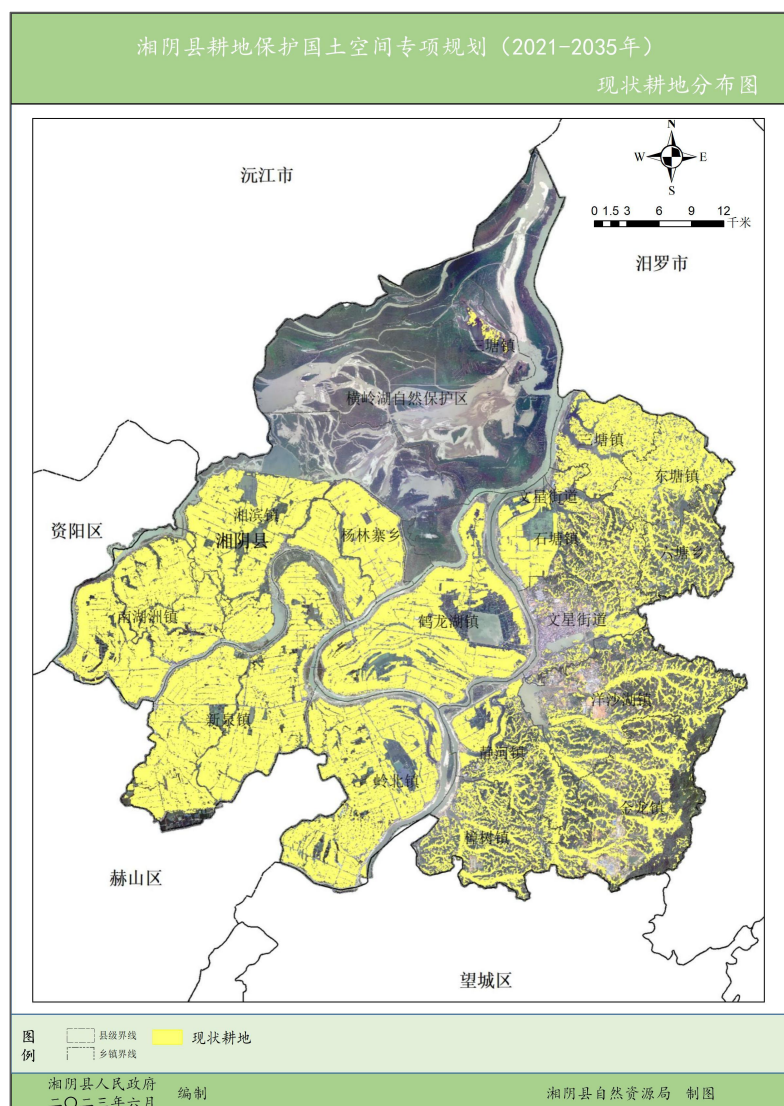
4 严守耕地保护红线

- 落实耕地保护任务
- 从严控制建设占用耕地
- 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局
- 加强特殊区域耕地保护与利用

4 严守耕地保护红线

落实耕地保护任务

2035 年耕地保护目标 **73.74 万亩**，永久基本农田保护目标 **65.90 万亩**，落实到镇、村、组及农户，作为规划期必须守住的保护红线任务，规划期占用耕地严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。



严格落实建设占用耕地占补平衡

全面落实年度耕地“进出平衡”

稳妥有序恢复耕地保护目标缺口

4 严守耕地保护红线

从严控制建设占用耕地



推进城镇集约集聚发展

综合考虑城市主体功能定位，充分尊重自然地理格局，科学划定城镇开发边界，发挥连片优质耕地和永久基本农田对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用，引导城市组团式发展。

优化基础设施选址布局

发挥规划对基础设施建设的引导作用，协调推进对全局具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要区域性基础设施用地的预留和管控，重点支持省级及以上基础设施建设。加强各类基础设施项目选址论证，减少对国土空间的分割和过度占用。



统筹优化乡村空间布局

落实国家乡村振兴战略部署，扎实推进乡村建设行动，重点优化布局乡村生活空间，严格保护农业生产空间和乡村生态空间。

立足本地资源禀赋优势，合理确定村庄建设边界，科学划定宅基地范围优化宅基地空间布局，满足合理的宅基地需求。



4 严守耕地保护红线

统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

统筹优化农用地空间布局

科学有序推进退耕还林还草

严格实施耕地用途管制

加强特殊区域耕地保护和利用空间布局

生态保护 红线内耕地

生态保护红线内自然保护区核心区外的耕地，允许在不扩大现有耕地范围的前提下，开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施；自然保护区核心保护区范围内耕地实行稳妥有序退出。

城镇开发 边界内耕地

城镇开发边界集中建设区进行成片开发，要求注重保护耕地和节约集约用地。成片开发占用耕地的，应对占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，尽量避让长期稳定利用耕地。

河湖范围 内耕地

对河湖管理范围内耕地，在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下依法依规分类处理，其中位于主河槽内、洪水上滩频繁、水库征地线以下、长江平垸行洪“双退”圩垸内的不稳定耕地，不纳入耕地保护目标任务，实行有序退出。

严格管控类 耕地

针对农用地土壤污染状况进行分类施策，把耕地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。

种植油茶耕 地

种植油茶的耕地可以逐步退耕，用山上换山下，实现区域置换，优化耕地空间布局。

5 着力提升耕地质量

- 统筹推进高标准农田建设
- 有序推进旱地改造水田工程
- 全面推进耕作层土壤剥离再利用
- 科学防治和利用污染耕地
- 稳妥提升耕地土壤固碳能力



5 着力提升耕地质量

高标准农田建设

到 2025 年，新增高标准农田 **12.39 万亩**；

到 2035 年，累计建成高标准农田 **65.90 万亩**。



- ❖ 强化标准提升实施综合效能
- ❖ 分类明确重点建设区域
- ❖ 打造重点示范工程
- ❖ 绿色共享数字管理
- ❖ 严格落实后期管护

旱地改造水田

全县累计旱改水潜力 **1.32 万亩**。

- ❖ 强化统筹协调整体推进项目实施
- ❖ 确定以水资源为约束的潜力空间
- ❖ 打造全过程管理的最美稻田示范



5 着力提升耕地质量

全面推进耕作层土壤剥离再利用

- ❖ 强化顶层设计和政策配套
- ❖ 稳妥推进耕作层剥离再利用



科学防治和利用污染耕地



- ❖ 严格源头管控
- ❖ 强化科学治理
- ❖ 加强安全利用

稳妥提升耕地土壤固碳能力

- ❖ 构建以休耕轮作为核心的保护体系
- ❖ 扩展以生态涵养为主的绿色农业
- ❖ 实施以科技创新为轴的固碳模式



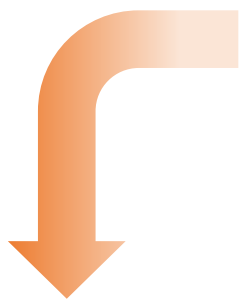


6 严格耕地用途管制

- ☐ 分类落实耕地利用优先序
- ☐ 切实规范耕地占补平衡
- ☐ 严格落实耕地进出平衡
- ☐ 严肃处置违法违规占用耕地

6 严格耕地用途管制

分类落实耕地利用优先序



永久基本农田

永久基本农田是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产。永久基本农田范围内划定粮食生产功能区和非粮食生产功能区，要求严格用于粮食生产，种植粮食作物的情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。

一般耕地

将永久基本农田范围外的耕地划为一般耕地。主要用于粮食和棉、油、蔬菜等农产品生产。在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。强化耕地用途管制，将一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，严格实施年度“进出平衡”。

6 严格耕地用途管制

切实规范耕地占补平衡

- ❖ 严格落实耕地占补平衡要求
- ❖ 拓宽补充耕地来源渠道
- ❖ 加强补充耕地全过程管理
- ❖ 落实补充耕地后期管护责任
- ❖ 建立补充耕地信息公开制度



严格落实耕地进出平衡

- ❖ 实施耕地年度“进出平衡”
- ❖ 压实县级政府落实进出平衡属地责任
- ❖ 严格控制耕地转出
- ❖ 规范引导耕地转进
- ❖ 实行耕地转进转出信息化管理

严肃处置违法违规占用耕地

- ❖ 从严处置、严格执法、严肃问责
- ❖ 坚决止住新增、稳妥处置存量





7 健全耕地保护管控体系

- ☐ 贯彻落实耕地保护基础制度
- ☐ 全面推行田长制
- ☐ 健全耕地综合监测体系
- ☐ 构建耕地全程一体化管控体系

7 健全耕地保护管控体系

贯彻落实耕地保护基础制度

- ❖ 贯彻落实基础法律制度
- ❖ 完善健全配套制度体系



全面推行田长制

- ❖ 明确主要工作目标
- ❖ 全面构建“5+1”田长体系
- ❖ 落实田长制主要任务

健全耕地综合监测体系

- ❖ 推进辖区内铁塔视频监测统筹建设
- ❖ 构建“空天地网”综合监测体系
- ❖ 助力“早发现，早制止”



构建耕地全程一体化管控体系

- ❖ 完善耕地协同监管机制
- ❖ 建立早发现、早制止、严查处的执法监督机制健全耕地保护督察考核机制



8 重大工程安排

- 旱改水重大工程
- 高标准农田建设
- 耕地恢复重大工程
- 耕地后备资源开发利用
- 智慧耕地平台建设

8 重大工程安排

旱改水重大工程

湘阴县旱改水潜力为 **1.32 万亩**，根据旱改水选址要求以及最新影像图，拟在旱改水潜力中选取 **0.42 万亩** 实施旱改水重大工程项目，主要分布在三塘镇、东塘镇、南湖洲镇和樟树镇等乡镇。

高标准农田建设

到 2035 年，累计建成高标准农田 **65.90 万亩**。

耕地恢复重大工程

规划期内耕地恢复重大工程面积为 **0.19 万亩**，主要地类为林地和坑塘水面，主要分布在新泉镇、石塘镇、鹤龙湖镇。

8 重大工程安排

耕地后备资源开发利用

湘阴县耕地后备资源的开发中，计划规划期内每年开发约 **0.24 万亩**。

智慧耕地平台建设

田长制 “一平台三终端”

耕地进出平衡监管系统

耕地占补平衡系统

永久基本农田监管系统

“全覆盖、全要素、数字化、
实时化”的**建设原则**

政务办公、监测监管、辅助
决策、信息服务为**功能核心**

上下贯穿、互联互
通智慧耕地”信息
化应用体系

信息全汇聚、监管全覆盖、链条全打通



9 强化规划实施保障

- 加强组织领导和统筹协调
- 加强规划传导和计划实施
- 加快科技支撑和信息化建设
- 加强耕地保护机制探索创新
- 挖掘和传播耕地的文化价值
- 征求意见情况

9 强化规划实施保障

加强组织领导和统筹协调

- ❖ 压紧压实耕地保护主体责任
- ❖ 各有关部门要各司其职、紧密配合、主动作为，落实耕地保护共同责任

加强规划传导和计划实施

- ❖ 强化与规划年度计划衔接
- ❖ 加强规划实施管理与评估

加快科技支撑和信息化建设

- ❖ 科技赋能提升耕地保护智慧监管水平
- ❖ 信息化建设增强耕地资源治理能力

加强耕地保护机制探索创新

- ❖ 建立健全耕地保护补偿激励机制完善应对耕地“非农化”
- ❖ “非粮化”机制健全广大公民和社会主体积极参与机制

挖掘和传播耕地的文化价值

- ❖ 传承与弘扬优秀农耕文化
- ❖ 文化创新驱动乡村旅游
- ❖ 开展美丽田园创建活动

征求意见情况

- ❖ 规划方案论证
- ❖ 多方征求意见