

桃源县耕地保护国土空间专项规划

2021-2035年
(公示版)



前言

党中央、国务院历年来高度重视耕地保护。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”，中央农村工作会议强调“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事”，“要树立大食物观，构建多元化食物供给体系，多途径开发食物来源”，为新时代新征程做好耕地保护工作提供了科学指引和行动指南，也为应对新的动荡变革期国内外各种风险挑战，保障粮食安全提出了更新更高要求。

作为常德市的产粮大县，桃源县始终坚持最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度，以田长制为强有力抓手深入推进耕地保护工作。为深入贯彻落实党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，统筹发展和安全，严守耕地红线和粮食安全底线，形成具有桃源特色的耕地保护利用体系，在《常德市耕地保护国土空间专项规划(2021-2035年)》和《桃源县国土空间总体规划(2021-2035年)》的约束和指导下，编制《桃源县耕地保护国土空间专项规划(2021-2035年)》。本专项规划是规划期桃源县开展耕地保护工作的总纲，具有协调性、约束性和实施性。



目 录

01 规划背景

02 总体要求

03 严守耕地保护红线

04 加强永久基本农田
特殊保护

05 严格耕地用途管制

06 保障重要农产品
生产空间

07 科学合理实施耕
地开发

08 稳妥有序推进耕
地恢复

09 多措并举提升耕
地质量

10 重大工程

11 保障措施



1

规划背景

PART01

- 区域概况
- 规划基础
- 面临形势



1.1 区域概况



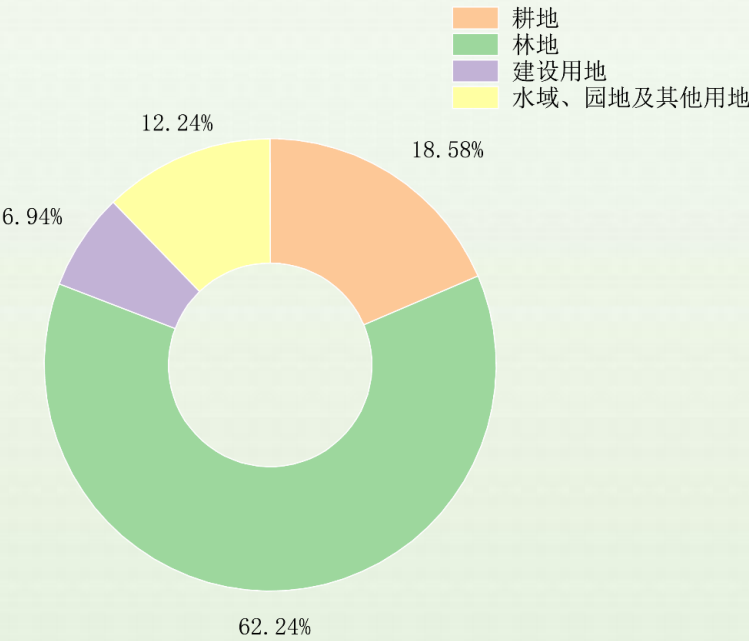
全县大致呈“六分山二分田二分水域和庄园”的地类格局。



地形地貌复杂多样 自然资源禀赋优越



土壤环境质量较高 农业产业蓬勃发展



1.2 规划基础

按城镇村不打开统计，县本部耕地115.2447万亩，其中水田100.9116万亩、旱地14.3331万亩，分别占比87.56%、12.44%。城镇村范围外耕地多为低坡缓丘耕地，6度以下的72.9168万亩，占比63.27%。

耕地结构总体较优

全县耕地以水田为主，耕地总体较为平坦，15度以下耕地占比约87%，耕地质量中等偏上。

耕地利用程度较高

全县耕地中种植粮食作物面积占比高达79%，水稻播种面积占全县播种面积65%，长期稳定利用耕地高达97.89%，耕地利用状况总体较好。

耕地分布差异明显

耕地主要分布在漳江街道、漆河镇、三阳港镇等连片优质耕地集中区域。



1.3 面临的形势

01. 经济社会发展与耕地保护矛盾依然存在

经济社会发展处在高水平发展期，城乡发展建设占用耕地的势头依然处在增长期。

02. 落实耕地占补平衡压力日趋增大

现有耕地后备资源潜力不足，且大多零星破碎，受水资源条件和地形条件约束。

03. 农业结构调整导致耕地恢复难度大

大多数来自老百姓栽种的果树园林，恢复阻力较大，恢复难度大。

04. 耕地保护意识与国省要求有差距

仍然存在重发展轻保护的现象，保护耕地并未纳入项目建设、村民建房等选址时参考的重要因素。

2

总体要求

PART02

- 指导思想
- 规划原则
- 规划范围与期限
- 规划目标



2.1 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和习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示，严格落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护的重大决策部署，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，立足桃源县现有土地资源条件和社会经济发展需求，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚持系统观念和最严格的耕地保护制度，采取“长牙齿”的硬措施，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，构建全县耕地保护“三位一体”格局夯实基础。

2.2 规划原则

- 1 坚持国家立场,实行保护优先
- 2 坚持系统思维,实行多措并举
- 3 坚持问题导向,实行精准施策
- 4 坚持压实责任,实行全民保护

2.3 规划范围与期限

规划范围为桃源县行政辖区，包括23个镇、3个乡2个街道。

规划期限为2021-2035年，基期年为2020年，目标年为2035年，近期至2025年。

2.4 规划目标



近期2025年

具有桃源特色的全程一体化和数量、质量、生态三位一体的耕地保护利用体系基本形成。



远期2035年

任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举的耕地保护机制全面构建、现代化、法制化的耕地保护体系全面建成。

单位：万亩

指标	到2025年	到2035年	指标属性
耕地保护目标	115.2447	114.3279	约束性
永久基本农田保护面积	106.2130	106.2130	约束性
永久基本农田储备区规模	1.0621	1.0621	预期性
补充耕地任务量	0.6009	1.5409	预期性
恢复耕地任务量	5.2300	14.0271	预期性
粮食播种面积	178.2000	178.2000	预期性
高标准农田建设任务	84.5100	106.2130	预期性
油菜种植面积	77.5000		现状

3

严守耕地 保护红线

PART03

- 落实耕地保护党政同责
- 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和利用

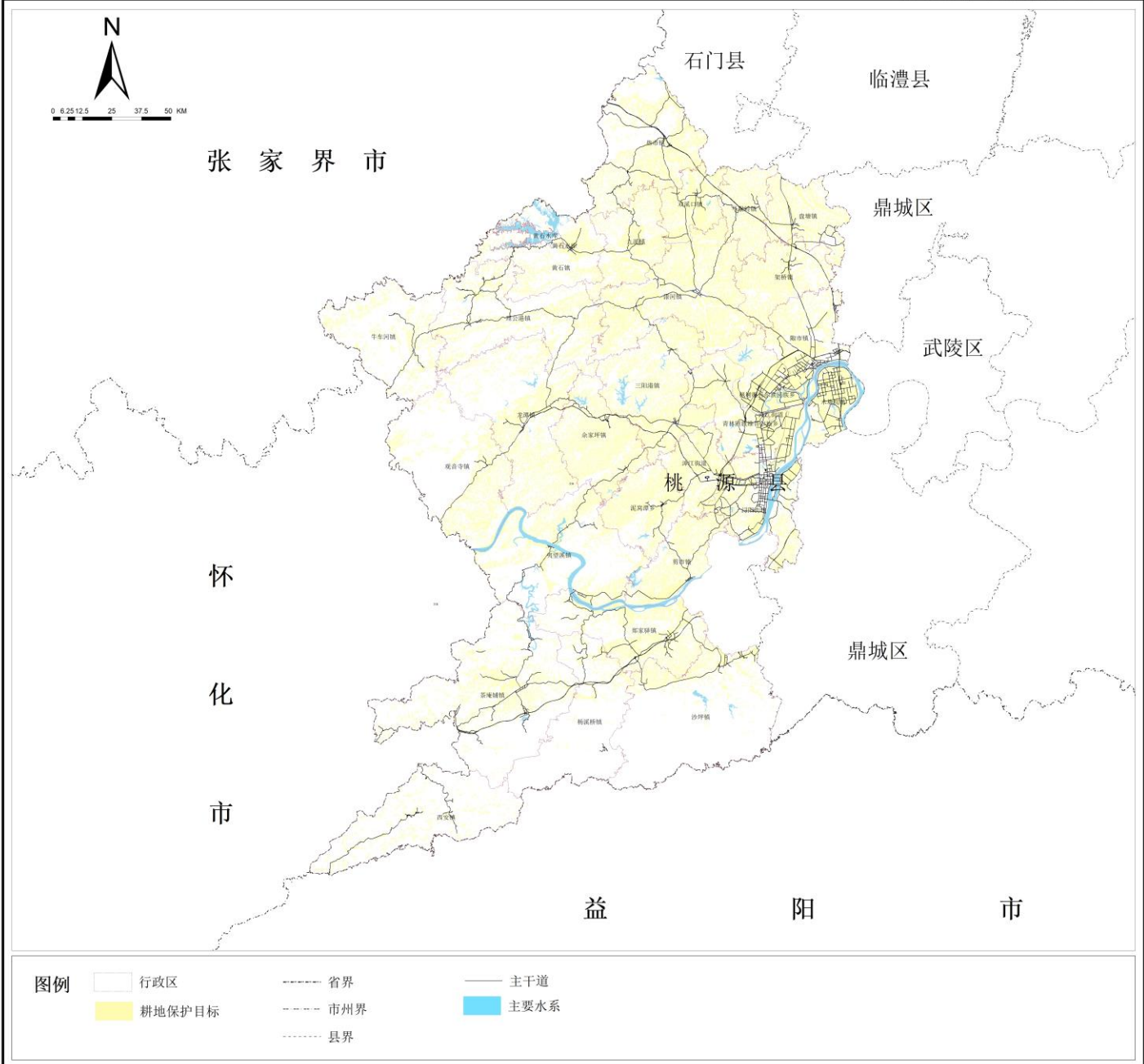


3.1 落实耕地保护党政同责

- 压实责任，带位置落实保护任务
- 严格落实，建设占用耕地占补平衡
- 全面落实，耕地年度“进出平衡”
- 全面推行“田长制”

桃源县耕地保护国土空间专项规划(2021-2035年)

耕地保护目标分布图 04



3.2 从严控制建设占用耕地



推进城镇集约集聚发展

严格按照“先农田，再生态，后城镇”统筹布局，统筹发展和安全，全面保障中心城区、特色产业园区发展的同时，严格落实不占或少占耕地的原则，推动城镇紧凑发展和节约集约用地。



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。统筹各类基础设施布局，强化重要区域性基础设施用地的预留和管控，项目选址少占或不占永久基本农田，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

统筹分区分类编制村庄规划，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，有效保障基础设施、公共服务设施和农村产业融合发展用地需要，全面保障乡村建设行动工程项目的合理用地需求。

3.3 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

按照耕地、园地、林地、草地优先序，优化农用地空间布局，在确保耕地总量不减少的前提下，逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，引导在陡坡山地上种植苗木、林木，将平原耕地种植苗木、林木的逐步恢复为耕地，用山上换山下，实现区域置换。

3.4 加强特殊区域耕地保护和利用

在城镇开发边界集中建设区进行成片开发，组织编制土地征收成片开发方案纳入当地国民经济和社会发展年度计划。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。对集中连片优质耕地实施耕作层土壤剥离再利用，切实保护优质耕地资源。

按照生态保护红线管控要求，规划期对自然保护地核心区外的耕地，允许在不扩大现有耕地的前提下，开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施。

对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。采用化学改良技术以及生物改良技术对严格管控类耕地进行改良。

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。对于纳入耕地保护目标的耕地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高秆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。

将已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入卫星监测重点监测对象，对耕地使用状况开展动态监测。

对城镇村范围内耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前按照现状耕地管理，严格按照要求落实耕种。规划期占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。

4

加强永久基本 农田特殊保护

PART04

- 科学划定永久基本农田
- 巩固永久基本农田划定成果
- 严格永久基本农田占用与补划
- 健全永久基本农田保护机制

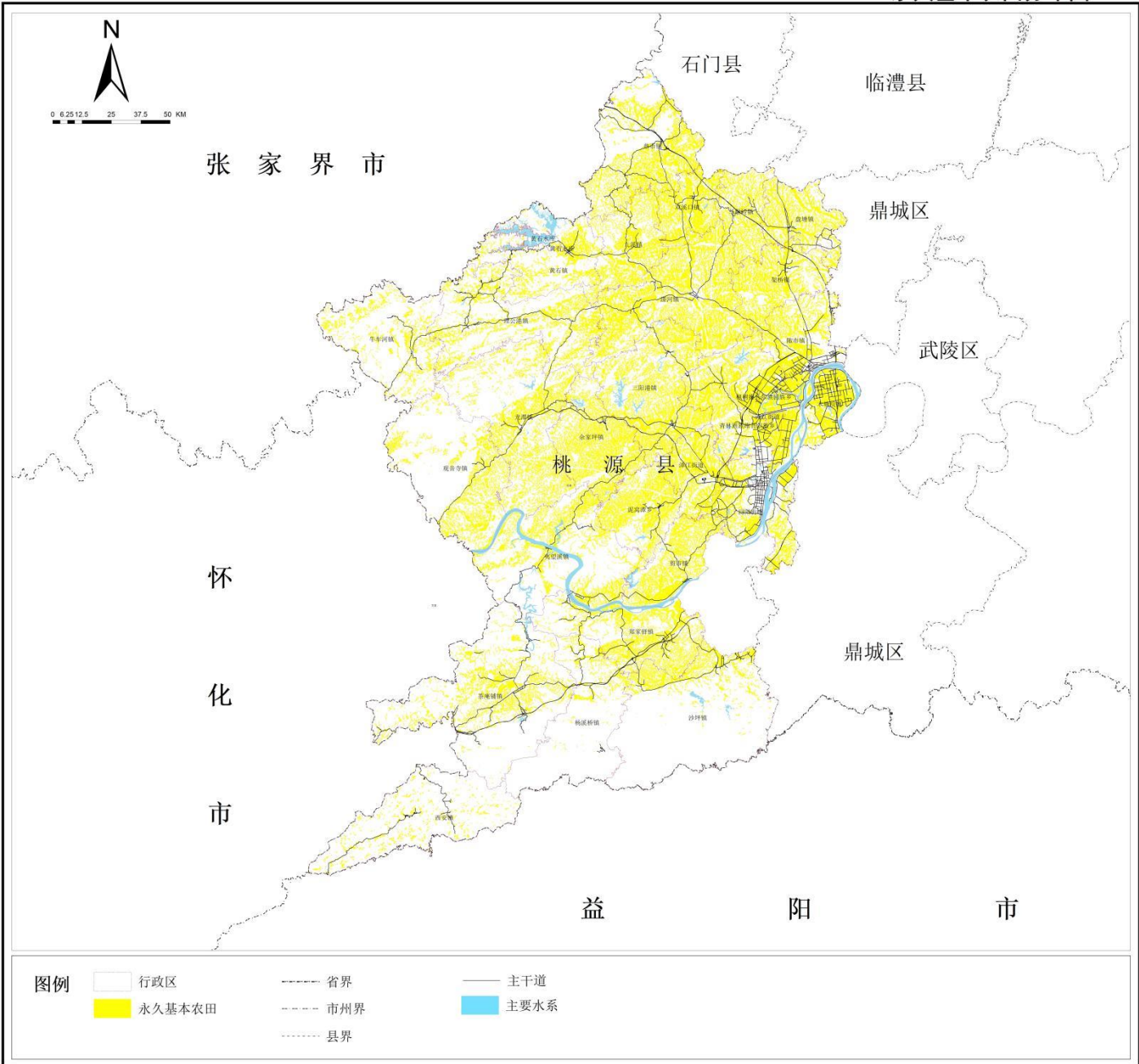


4.1 科学划定永久基本农田

永久基本农田保护面积106.2130万亩

桃源县耕地保护国土空间专项规划(2021-2035年)

永久基本农田分布图 05



桃源县自然资源局 编制
二〇二三年十一月

湖南省地质工程勘察院有限公司 制图

4.2 巩固永久基本农田划定成果

科学评价永久基本农田划定成果

■ 分析布局优
化潜力

■ 核实划定不实
情况



积极推进问题图斑就地整改——针对新增耕地“非农化”“非粮化”地块，制定整改恢复实施方案，积极推进问题图斑就地整改。



通过图斑空间置换优化布局——基于平衡原则，将县内优质的一般耕地与永久基本农田划定不实图斑进行空间置换，引导永久基本农田集中连片布局，实现总体布局优化。



加大恢复耕地力度增强补划潜力——对于永久基本农田问题突出但补划潜力不足的区域，应加大恢复耕地力度，结合高标准农田建设和提质改造行动，从恢复耕地中选取优质耕地作为补划地块进行空间置换，逐步优化永久基本农田布局。

明确永久基本农田布局优化方案

优化永久基本农田结构

4.3 严格永久基本农田占用与补划

严格控制建设占用

01

严格补划任务落实

02

更新完善永久基本
农田数据库

03

4.4 健全永久基本农田保护机制

- ▶完善永久基本农田保护补偿机制
- ▶构建永久基本农田动态监管机制
- ▶强化执法监督和保护考核机制

5

严格耕地用途 管制

PART05

- 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



5.1 分类落实耕地利用优先序

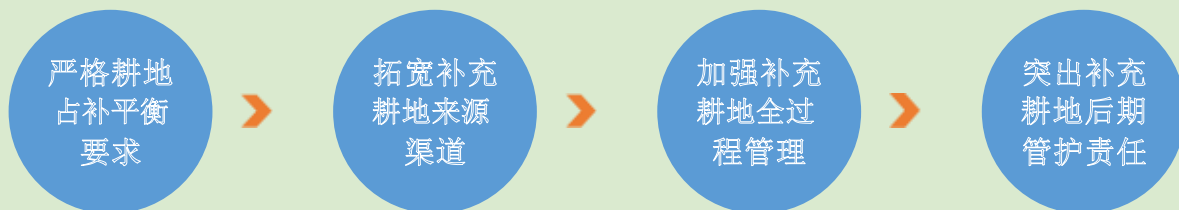
永久基本农田

- 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，特别是保障水稻生产；充分利用冬闲季节发展油菜、蔬菜、绿肥生产，提升地力。

一般耕地

- 将永久基本农田范围外的耕地划为一般耕地。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。

5.2 切实规范耕地占补平衡



5.3 严格落实耕地进出平衡



5.4 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

6

保障重要农产品生产空间

PART06

- 优先保障粮食生产空间
- 切实保障“菜篮子”生产空间
- 大力拓展农产品多样化生产空间



6.1 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：玉米、大豆、马铃薯、甘薯等



6.2 切实保障“菜篮子”生产空间

- 1、构建都市圈农业保障生产空间
- 2、拓展现代设施农业生产空间



6.3 大力拓展农产品多样化生产空间



- 优化油料作物生产空间



- 拓展烟草生产空间



- 改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间

7

科学合理实施 耕地开发

PART07

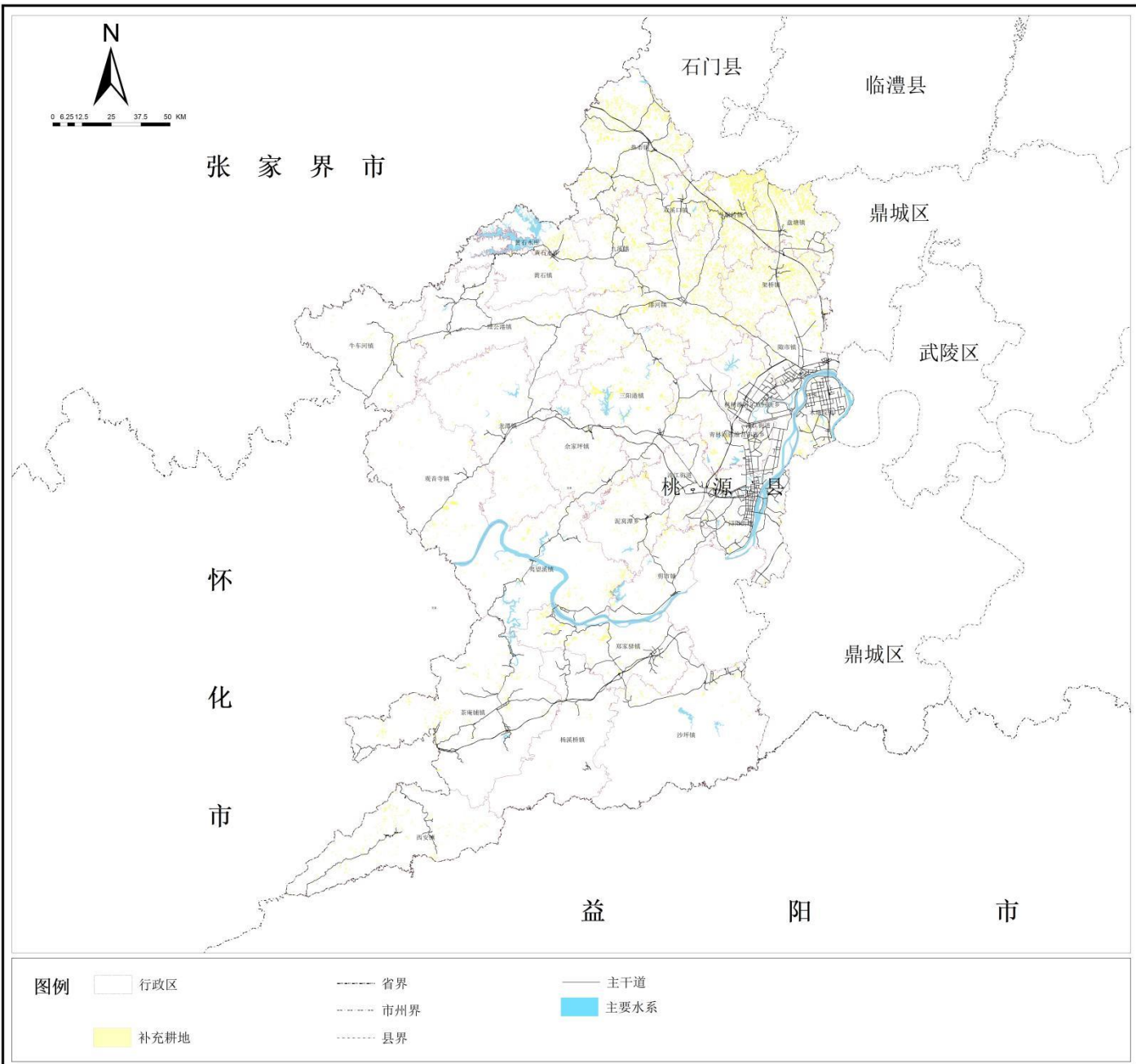
- 积极拓展补充耕地空间
- 加强补充耕地开发计划管理
- 划定补充耕地重点区域
- 推进农村土地综合整治



7.1 积极拓展补充耕地途径

桃源县耕地保护国土空间专项规划(2021-2035年)

补充耕地空间分布图 11



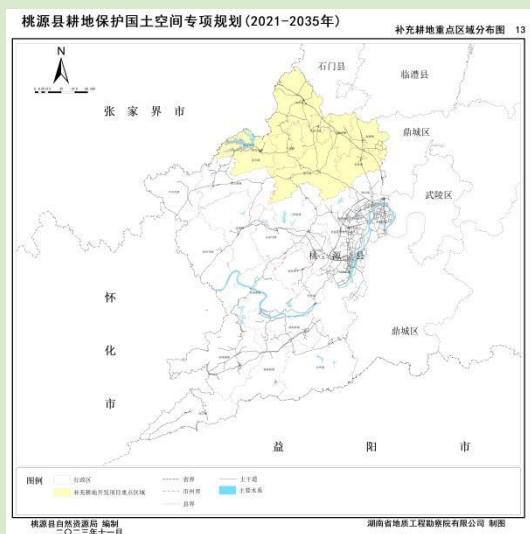
桃源县自然资源局 编制
二〇二三年十一月

湖南省地质工程勘察院有限公司 制图

7.2 加强补充耕地开发计划管理

- 合理确定补充耕地任务
- 建立乡镇补充耕地储备库
- 严格落实补充耕地计划管理

7.3 划定补充耕地重点区域



7.4 推进农村土地综合整治

依托整治建设
“最美田园”

以土地综合整治为平台，引导耕地集中布局完善农业生产配套设施条件发挥耕地生产功能的同时，进一步挖掘耕地多元价值，发挥耕地水源涵养、水土保持、净化空气、调节气候、维持生物多样性等生态功能和提供休闲观光、美学体验、教育等文化景观功能。

因地制宜统筹推进综合整治

- 耕地质量提升
- 耕地功能恢复
- 整治补充耕地
- 建设用地复垦
- 耕地生态建设

健全土地综合整治配套政策

- 建立“土地综合整治区-永久基本农田储备区-永久基本农田”三级耕地空间管控与治理体系。
- 实现耕地占用、耕地补充、耕地恢复和永久基本农田保护的联动管理。

8

稳妥有序推进 耕地恢复

PART08

- 科学划定耕地恢复空间
- 确定耕地恢复重点区域
- 探索建立耕地恢复长效机制



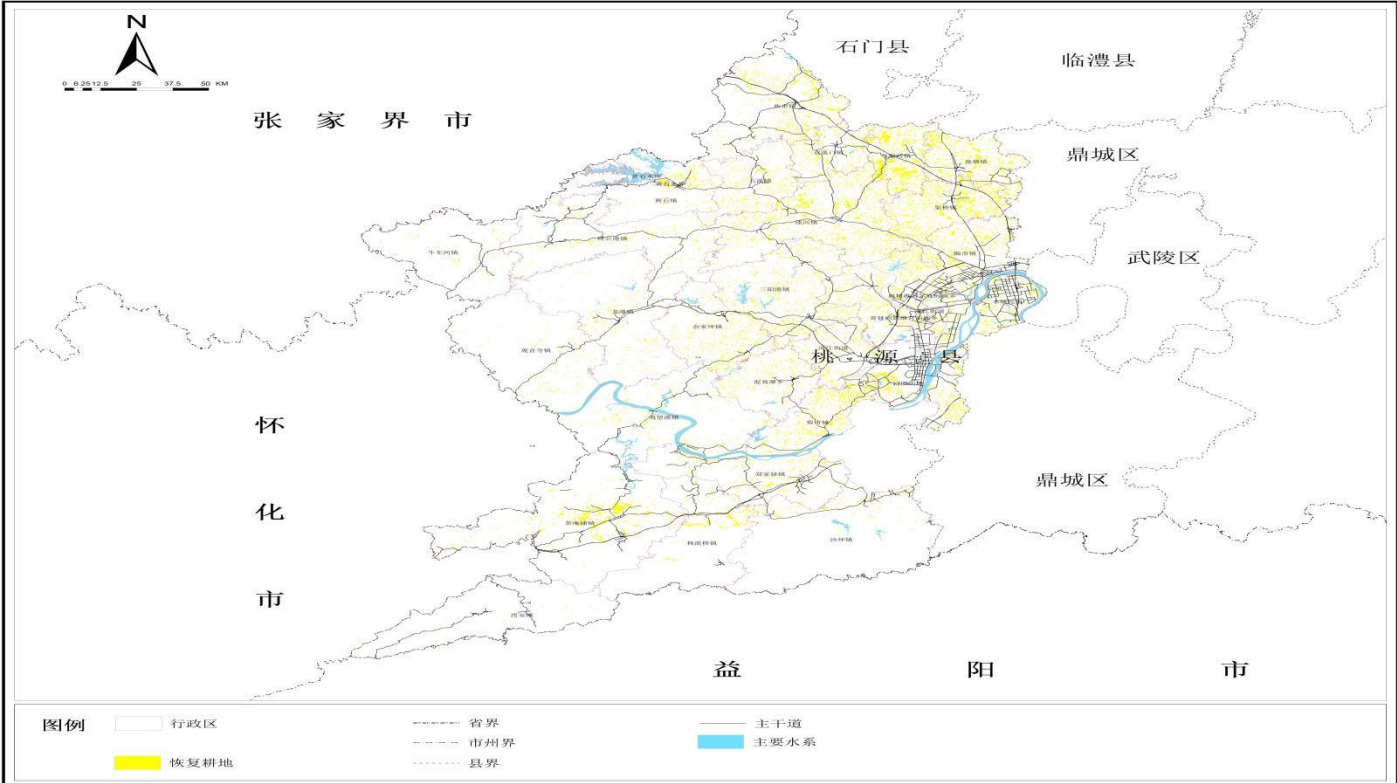
8.1 科学划定耕地恢复空间

地类名称	面积 (万亩)
茶园	1.2490
灌木林地	1.1484
果园	1.8803
坑塘水面	1.9541
其他林地	6.9835
其他园地	1.0861
乔木林地	7.8528
养殖坑塘	0.5706
竹林地	0.3079
总计	23.0327

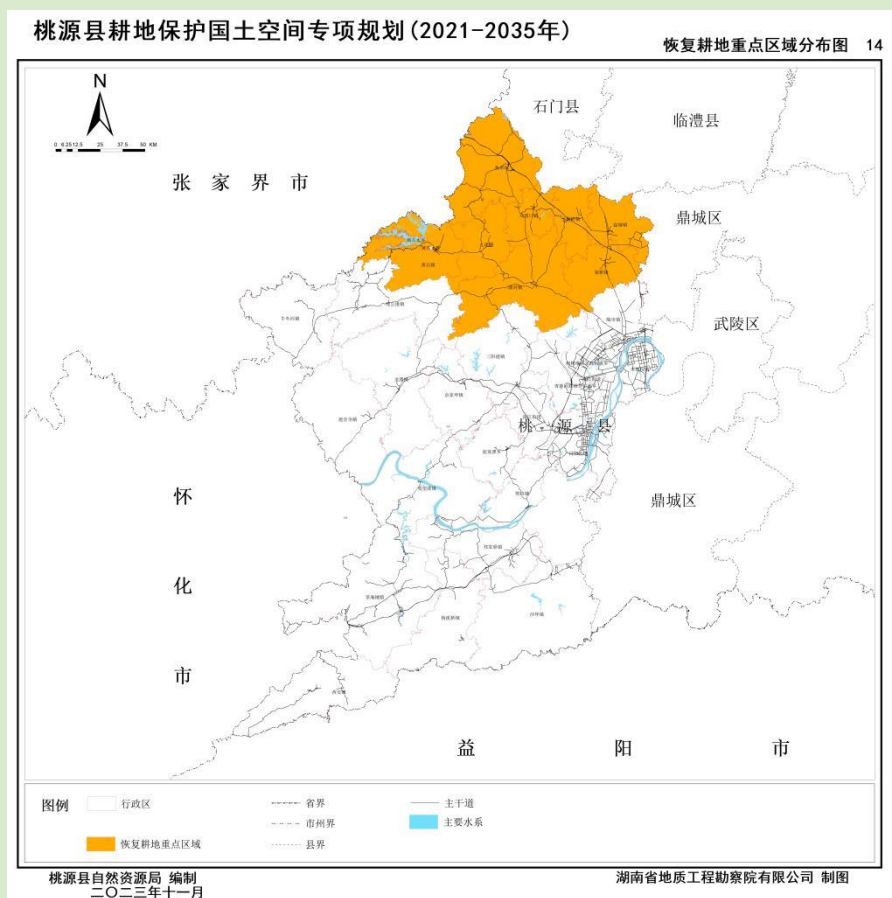


桃源县耕地保护国土空间专项规划（2021—2035年）

恢复耕地空间分布图 12



8.2 确定耕地恢复重点区域



盘塘镇

热市镇

三阳港镇

规划期通过统筹协调经济社会发展和耕地保护，重点整治低效园地和残次林地，在把握社会风险、生态环境影响的前提下稳妥有序推进耕地恢复。规划期通过对地势平坦、集中连片、恢复耕地成本相对较低、农民恢复意愿较为强烈的地块实施土地整治。

8.3 探索建立耕地恢复长效机制

1

规范实施管理

2

严格监督考核

3

落实资金保障

4

严格后期监管

9

多措并举提升 耕地质量

PART09

- 大力推进高标准农田建设
- 全面推进耕作层土壤剥离再利用
- 稳妥提升耕地土壤固碳能力
- 科学防治和利用污染耕地



9 着力提升耕地质量



大力推进高标准农田建设

明确落实建设目标
明确重点建设区域
强化标准提升实施综合效能
严格落实后期管护



探索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



稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作为核的保护体系
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



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

10

重大工程

PART10

- 旱改水重大工程
- 土地整治重大工程
- 耕地恢复重大工程



10 重大工程



旱改水重大工程

为有效缓解县域内资源分布区域性和结构性不平衡导致的耕地占补平衡落实难的问题，安排实施木塘垌镇、漳江街道、枫树维吾尔族回族乡等旱改水子工程等1个工程，建设规模0.05万亩，通过在地形平坦、水源条件较好的旱地中修筑灌排设施、新修田间机耕道等，实现旱地变“粮田”。



土地整治重大工程

通过整合现有耕地周边补充耕地和恢复耕地潜力，增加有效耕地面积，提高耕地集中连片程度和耕地质量，安排实施土地整治重大工程。通过新建或整修部分灌溉与排水设施、机耕道等农业生产配套设施，在把握社会风险、保护好生态环境的前提下，对分布集中、具备开发条件的宜耕后备资源地块进行适度开发。规划期拟实施7个土地整治重大工程，建设规模1.4909万亩，规划期内分阶段实施。



耕地恢复重大工程

在把握好社会风险、生态环境影响的基础上有序开展耕地恢复，通过实施耕地恢复重大工程发挥示范带动作用，有效推进耕地恢复工作。规划期拟实施7个恢复耕地重大工程，建设规模14.0271万亩，规划期内分阶段实施。

11

保障措施

PART11

- 加强组织领导和评估考核
- 强化规划传导和计划实施
- 保障公众参与和信息公开



11 保障措施

加强组织领导和评估考核

- ◆ 加强规划实施的组织领导
- ◆ 落实目标责任制
- ◆ 加强实施监督
- ◆ 建立“田长制”

强化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
- ◆ 严格规划实施

保障公众参与和信息公开

- ◆ 加强规划编制的公众参与
- ◆ 提高公众的耕地保护意识
- ◆ 健全规划公开制度
- ◆ 切实保障农民权益

