

屈原管理区耕地保护 国土空间专项规划 (2021-2035年) 征求意见稿



前言

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，也为应对世界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。

为全面落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，在屈原管理区国土空间规划的约束和指导下，落实本区域内的耕地保护任务和永久基本农田目标；结合屈原管理区社会、经济、土地资源条件及生态环境保护要求，重点统筹协调好耕地保护与建设占用耕地数量及空间布局的关系、耕地后备资源利用与林地保护的关系，从源头上确保耕地保护目标落地，落实补充耕地规模与具体点位；特开展编制《屈原管理区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称规划）工作。

本次规划范围包括屈原管理区行政辖区内的全部国土空间，包括天问街道、营田镇、河市镇、凤凰乡等4个乡（镇、街道），国土总面积200.42平方公里。

规划基期年为2020年，目标为2035年，近期至2025年。

目录

CONTENTS

01. 规划背景

02. 总体要求

03. 严守耕地保护红线

04. 强化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. 切实加强补充耕地管理

08. 稳妥有序推进耕地恢复

09. 着力提升耕地质量

10. 重点工程安排

01

规划背景

1.1 资源基础

1.2 主要成效及问题

1.3 当前的新形势

1.4 面对的新挑战



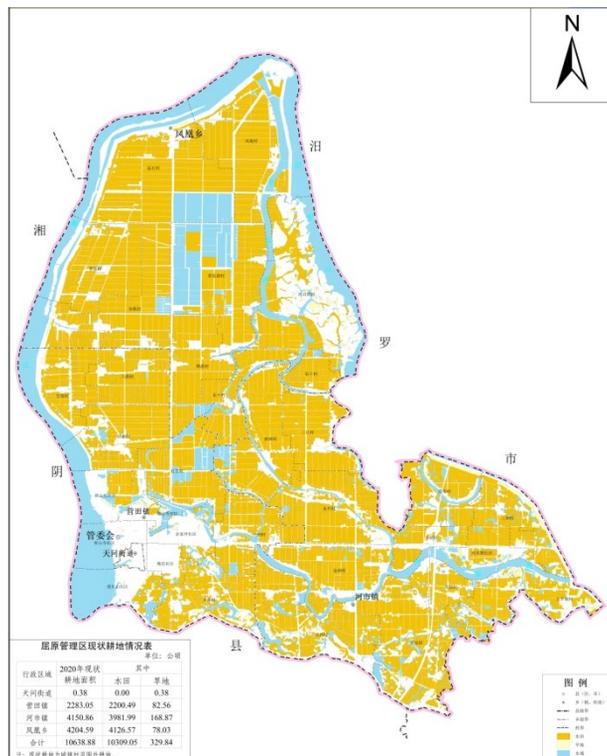
1.1 资源基础

根据屈原管理区2020年最新国土变更调查数据：

屈原管理区

20042.16公顷

耕地10638.88公顷
占53.08%



现状耕地分布图

1.2 主要成效及问题

主要成效

1. 连续实现耕地占补平衡，严守耕地红线
2. 提高耕地质量和粮食产能，维护国家粮食安全
3. 改善农业生产和农村生活条件，促进新农村建设

问题

1. 耕地保护意识有待加强
2. 强化永久基本农田特殊保护，但守住红线面临多重压力

1.3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**
- 省委、省政府始终把**耕地保护工作**摆在突出重要位置
- 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



1.4面对的新挑战

- 一 经济社会发展与耕地保护矛盾依然突出
- 二 农业结构调整导致耕地“非农化”现象突出
- 三 永久基本农田布局有待优化
- 四 农村耕地非法占用和耕地撂荒日益严重



02

总体要求

2.1 指导思想

2.2 规划原则

2.3 规划目标与任务

2.4 严守耕地保护红线



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，立足湖南“一带一部”区域定位，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，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，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，建设绿色幸福智慧屈原提供坚实的资源基础。

2.2 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

2.3 规划目标与任务

2025年

屈原管理区耕地保护**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。

2035年

全面构建任务明确、责任落实、措施有力的耕地保护机制，基本建成现代化、法治化的耕地保护体系，全面完成耕地保护目标任务，耕地和永久基本农田**数量稳定、质量提升、布局合理**。

- 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。
- 拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。
- 严格落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”
- 加强耕地质量建设，全面提升粮食生产能力
- 稳妥有序推进耕地恢复，引导耕地集中布局
- 健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力

耕地保护规划指标表

单位：公顷

指标	到2025年	到2035年	指标属性
耕地保护目标	10638.88	10490.67	约束性
永久基本农田保护面积	9348.06	9348.06	约束性
永久基本农田储备区规模	93.50	93.50	预期性
补充耕地任务量	246.20	445.44	预期性
恢复耕地任务量	0.00	0.00	预期性
粮食播种面积	12466.67	12466.67	预期性
高标准农田建设任务	9285.41*	9348.06*	预期性

带*的为累计值

03

严守耕地保护红线

3.1 落实耕地保护目标

3.2 从严控制建设占用耕地

3.3 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

3.4 加强特殊区域耕地保护和利用



3.1 落实耕地保护目标

严格落实耕地保护任务

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹划定落实三条控制线，把耕地和永久基本农田放在首要和优先位置，实现现状耕地应保尽保、应划尽划。

严格落实建设占用耕地占补平衡

实行新增建设用地规划计划管控，严格项目用地审查，全力避让或减少占用耕地。严格落实补充耕地任务，合理下达年度补充耕地开发计划。通过有序安排土地整治、高标准农田建设、旱地改水田、耕地后备资源开发等工程措施补充可以长期稳定利用的耕地，

全面落实年度耕地“进出平衡”

严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地，转出和转进耕地地块实现数、图和实地一致。



3.2 从严控制建设占用耕地

- ✓ 推进城镇集约集聚发展
- ✓ 优化基础设施选址布局
- ✓ 统筹优化乡村空间布局



3.3 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

基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地，园地、林地，草地的优先序，逐步通过实施耕地进出平衡，优化农用地空间布局。

严格实施耕地用途管制

永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。

科学有序推进退耕还林还草

深入贯彻落实习近平生态文明思想，科学实施退耕还林还草，实事求是进行生态退耕。



3.4加强特殊区域耕地保护和利用

生态保护红线内耕地

按照自然保护地管控要求，规划期对自然保护地核心区范围内耕地，实行稳妥有序退出；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。

城镇开发边界内耕地

在城镇开发边界集中建设区进行成片开发，注重保护耕地和节约集约用地，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，并报省级人民政府批准。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。

河湖管理范围内耕地

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，有序退出。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。

待建高标准农田耕地

规划期应围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，大力推进高标准农田建设。对建成的高标准农田优先划为永久基本农田，实行特殊保护，防止“非农化”，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的应及时补充，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。完善粮食主产区利益补偿机制和种粮激励政策，引导高标准农田集中用于重要农产品特别是粮食生产。

严格管控类耕地

对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产，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。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复等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。

强化永久基本农田特殊保护

4.1 足额划定永久基本农田

4.2 划定永久基本农田储备区

4.3 巩固优化永久基本农田划定成果

4.4 严格永久基本农田占用与补划



4.1 足额划定永久基本农田

落实上级分解
下达任务

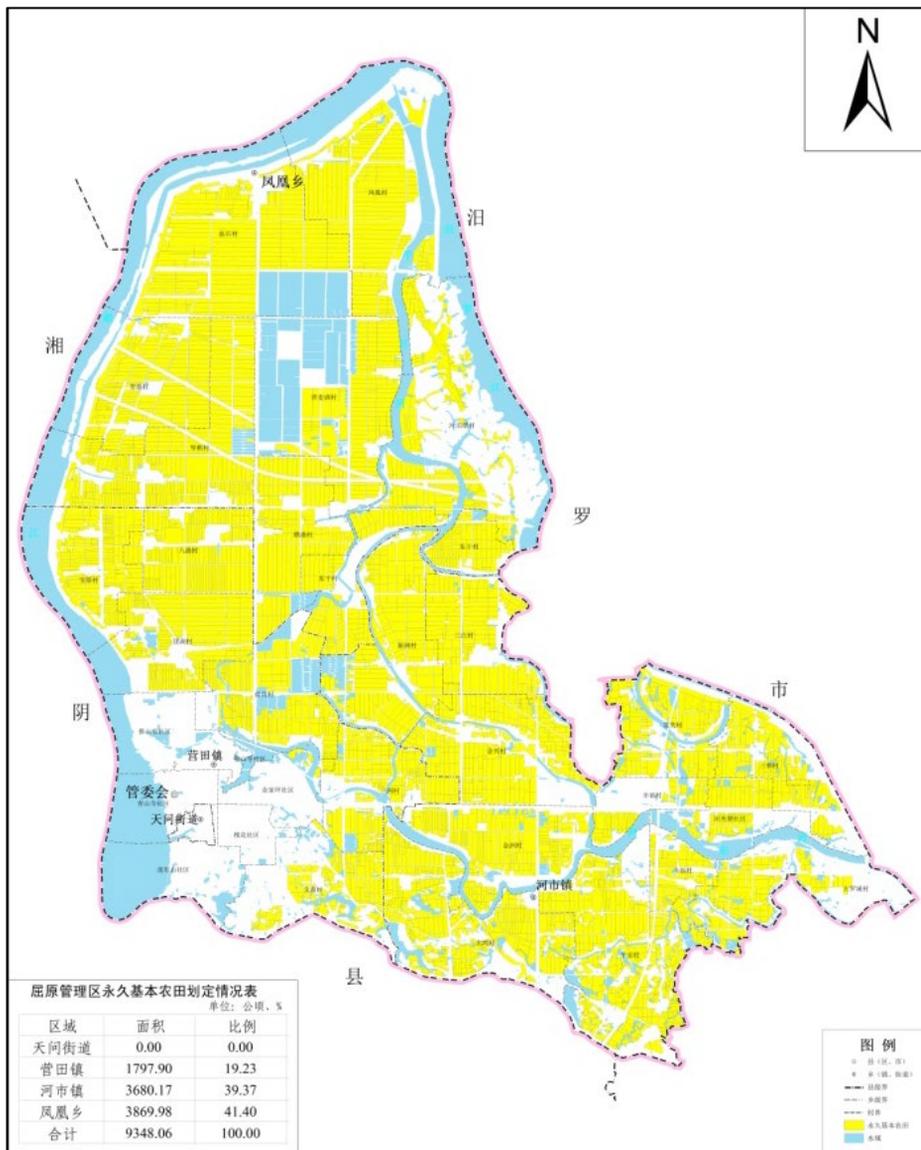
将上级下达的9348.06公顷永久基本农田保护目标任务逐级分解下达，科学合理确定各乡（镇、街道）的目标任务，切实推进在镇村层面将永久基本农田严格落实到地块。

严格划定落实
永久基本农田

按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序统筹划定落实三条控制线。在确保三条控制线不交叉不重叠不冲突前提下，依据“总体稳定、局部微调、应保尽保、量质并重”的要求，合理确定永久基本农田布局。

推进永久基本
农田上图入库

将永久基本农田逐图斑落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。



4.2 划定永久基本农田储备区

- 合理划定永久基本农田储备区
- 健全和完善永久基本农田储备区制度

4.3 巩固优化永久基本农田划定成果

- 科学评价永久基本农田划定成果
 - 核实划定不实情况
 - 分析布局优化潜力
- 明确永久基本农田布局优化方案
 - 积极推进问题图斑就地整改
 - 通过图斑空间置换优化布局
- 优化永久基本农田结构

4.4 严格永久基本农田占用与补划

➤ 严格控制建设占用

落实永久基本农田特殊保护制度，强化永久基本农田对各类建设布局的优化，严格控制非农建设占用。一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，应严格限定在国家明确的重大建设项目范围内，严禁擅自扩大。

➤ 严格补划任务落实

重大建设项目占用或因依法认定的灾毁等原因减少永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则，必须在可以长期稳定利用的耕地上落实永久基本农田补划任务。

➤ 更新完善永久基本农田数据库

依托全国永久基本农田动态监测监管系统，针对当前法律和相关政策规定的允许占用调整永久基本农田的情形，在永久基本农田布局调整后，按照最新的数据库标准进行数据建库，逐级开展数据库质量检查，逐级汇交到省，由省统一进行质量检查，合格后报自然资源部，实现动态更新管理。

严格耕地用途管制

5.1 分类落实耕地利用优先序

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



5.1 分类落实耕地利用优先序

占全区耕地面积的**90%**，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。

永久
基本
农田

一般
耕地

占全区耕地面积的**10%**，主要用于粮食、棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，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。

5.2 切实规范耕地占补平衡

- 严格执行耕地占补平衡
- 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



5.3 严格落实耕地进出平衡

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

5.4 严肃处置违法违规占用耕地

坚决止住新增、稳妥处置存量

严肃处置违法违规占用耕地



保障重要农产品生产空间

6.1 优先保障粮食生产空间

6.2 切实保障“菜篮子”生产空间

6.3 大力拓展农产品多样化生产空间



优先保障粮食生产空间

- 稳定水稻生产空间
- 拓展玉米大豆生产空间
- 优化其他粮食作物生产空间

切实保障“菜篮子”生产空间

- 保障都市群农业生产空间
- 优化规模化畜禽养殖生产空间
- 打造生态水产生产空间

大力拓展农产品多样化生产空间

- 优化油料作物生产空间
- 改进水果、茶叶等其他作物生产空间



切实加强补充耕地管理

7.1 积极拓展补充耕地空间

7.2 加强补充耕地开发计划管理

7.3 引导耕地后备资源合理利用



1

积极拓展补充耕地空间

➤ 深入挖掘旱地改水田资源潜力

以现状旱地为对象，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和 15° 以上坡度等不符合旱改水选址条件的地块，并从地块的水源、坡度、土壤质地、耕作便利度和集中连片程度等方面开展科学评价，充分挖掘可旱改水资源潜力。

➤ 合理划定耕地后备资源

根据地块植被状况、地形坡度、灌溉排水条件、有效土层厚度等情况，综合考虑与居民点的相对海拔高差、交通、水利等因素，并剔除城镇开发边界与生态保护红线范围内的地块，合理划定耕地后备资源。

加强补充耕地开发计划管理

2

➤ 合理确定补充耕地任务

➤ 实行补充耕地开发年度下限管控

引导耕地后备资源合理利用

3

➤ 严格耕地后备资源用途管制

➤ 有序安排耕地后备资源开发

➤ 加强后备资源开发环境影响论证

稳妥有序推进耕地恢复

8.1 科学划定耕地恢复空间

8.2 实行耕地恢复年度计划管理

8.3 建立耕地恢复长效机制



1

科学划定耕地恢复空间

- 开展可恢复耕地资源评价
- 明确可恢复耕地数量和分布

全区可恢复耕地资源143.10公顷，主要分布在河市镇、凤凰乡。

实行耕地恢复年度计划管理

2

到2025年，屈原管理区预计恢复耕地133.46公顷，到2035年预期有效恢复143.10公顷。分年度下达各地年度恢复耕地计划，将年度耕地计划落实情况纳入耕地保护目标考核和真抓实干督查激励，有效推进耕地恢复计划的落实。

建立耕地恢复长效机制

3

- 规范实施管理
- 严格监督考核
- 落实资金保障
- 强化监测监管



着力提升耕地质量

9.1 统筹推进高标准农田建设

9.2 有序推进旱地改造水田工程

9.3 全面推进耕作层土壤剥离再利用

9.4 稳妥提升耕地土壤固碳能力

9.5 科学防治和利用污染耕地



9.1 统筹推进高标准农田建设

逐步建成9285.41公顷
高标准农田

2025年

将9348.06公顷永久基本农
田全部建成高标准农田

2035年

➤ 明确落实建设目标

到2035年，通过持续新建和改造提升，将全区永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

➤ 分类明确重点建设区域

➤ 严格落实后期管护

9.2 有序推进旱地改造水田工程

确定以水资源为约束的潜力空间

强化统筹协调整体推进项目实施

9.3 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

9.4 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

9.5 科学防治和利用污染耕地



10

重点项目安排

10.1旱改水重点项目

10.2土地开发重点项目

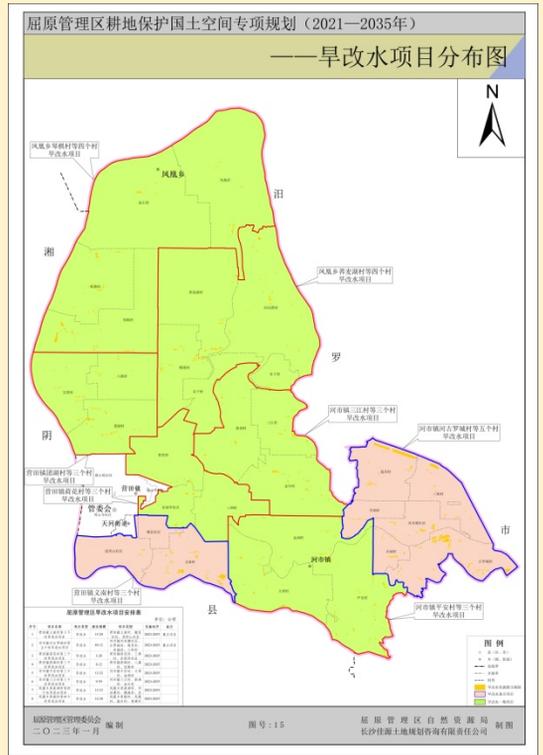
10.3耕地恢复重点项目

10.4高标准农田重点项目



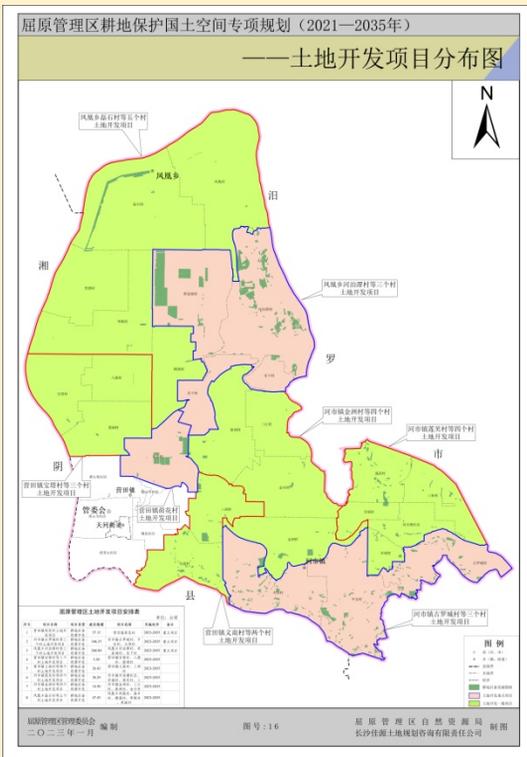
旱改水重点项目

2021-2035年，屈原管理区安排旱改水项目8个，其中重点项目共2个，建设规模64.32公顷，主要分布在河市镇河夹塘社区、古罗城村、莲芙村、幸福村、三和村，营田镇义南村、槐花社区、虎形山社区。



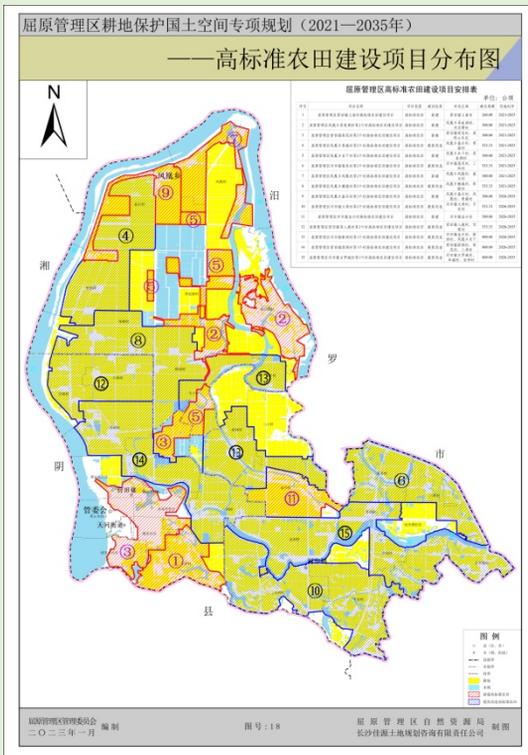
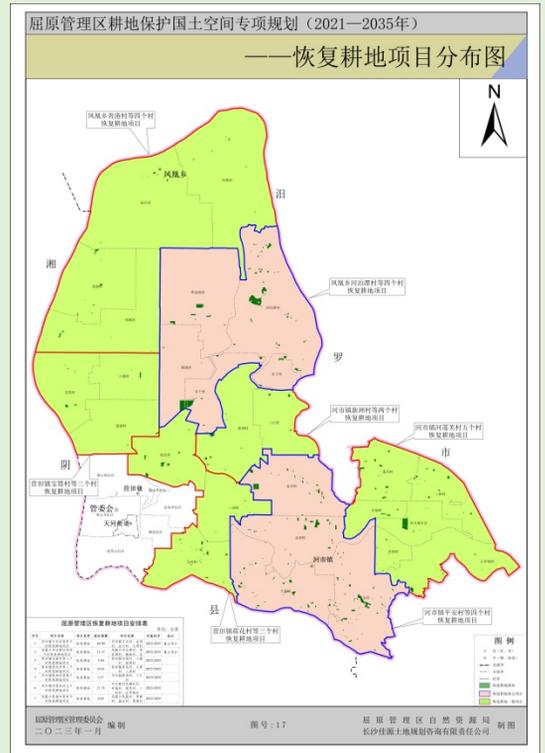
土地开发重点项目

2021-2035年，屈原管理区安排成片开发8个，其中重点项目3个，建设规模404.27公顷，主要分布在营田镇荷花村，河市镇古罗城村、平安村、大湾村，凤凰乡河泊潭村、荞麦湖村、东干村。



耕地恢复重点项目

2021-2035年，屈原管理区安排旱改水项目8个，其中重点项目共2个，建设规模64.32公顷，主要分布在河市镇河夹塘社区、古罗城村、莲芙村、幸福村、三和村，营田镇义南村、槐花社区、虎形山社区。



高标准农田重点项目

2021-2035年，屈原管理区安排高标准农田新建重点项目共7个，建设规模为2060.00公顷，涉及营田镇、河市镇和凤凰乡等3个乡（镇）；提质改造重大工程共8个，建设规模5066.67公顷，涉及涉及营田镇、河市镇和凤凰乡等3个乡（镇）。

