

公示版

鼎城区耕地保护国土空间专项规划 2021-2035年



常德市鼎城区自然资源局

2023年5月

前言

耕地保护事关粮食安全和社会稳定。习近平总书记历来高度重视耕地保护工作，多次作出重要指示批示，在2020年中央经济工作会议和中央农村工作会议上，再次强调要牢牢守住18亿亩耕地红线，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，规范耕地占补平衡。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。规划的保护，是最大的保护。要通过耕地保护国土空间专项规划的编制，明确各级耕地保护的数量规模、空间布局、占补平衡时序与空间安排等。要严格规划实施，扛牢我区粮食安全责任。

《规划》依据《鼎城区国土空间总体规划（2021-2035年）》制定，是鼎城区国土空间总体规划必备的专项规划，规划范围包括鼎城区行政辖区内除西洞庭、贺家山、石门桥外的全部国土空间，规划基期年为2020年，近期至2025年，目标年为2035年。



目录

- 一 规划背景及总体要求
- 二 优化耕地及永久基本农田布局
- 三 保障重要农产品生产空间
- 四 着力提升耕地质量
- 五 健全耕地保护管控体系
- 六 重大工程安排
- 七 强化规划实施保障



规划背景及总体要求

1

资源基础

2

耕地保护主要成效和问题

3

新形势与新挑战

4

规划原则

5

规划目标和任务

一 规划背景及总体要求

1、资源基础

区域位置

01

鼎城区位于湖南省北部，洞庭湖西滨，沅水尾间。地处北纬 $28^{\circ}35'$ — $29^{\circ}23'$ ，东经 $111^{\circ}27'$ — $112^{\circ}11'$ 。东接汉寿县，西邻桃源县，南连益阳市桃江县、安化县，北抵临澧县、津市市，东北隔澧水望安乡县。

02

区域面积

根据鼎城区第三次全国土地调查成果，全区国土面积为2340平方公里。

03

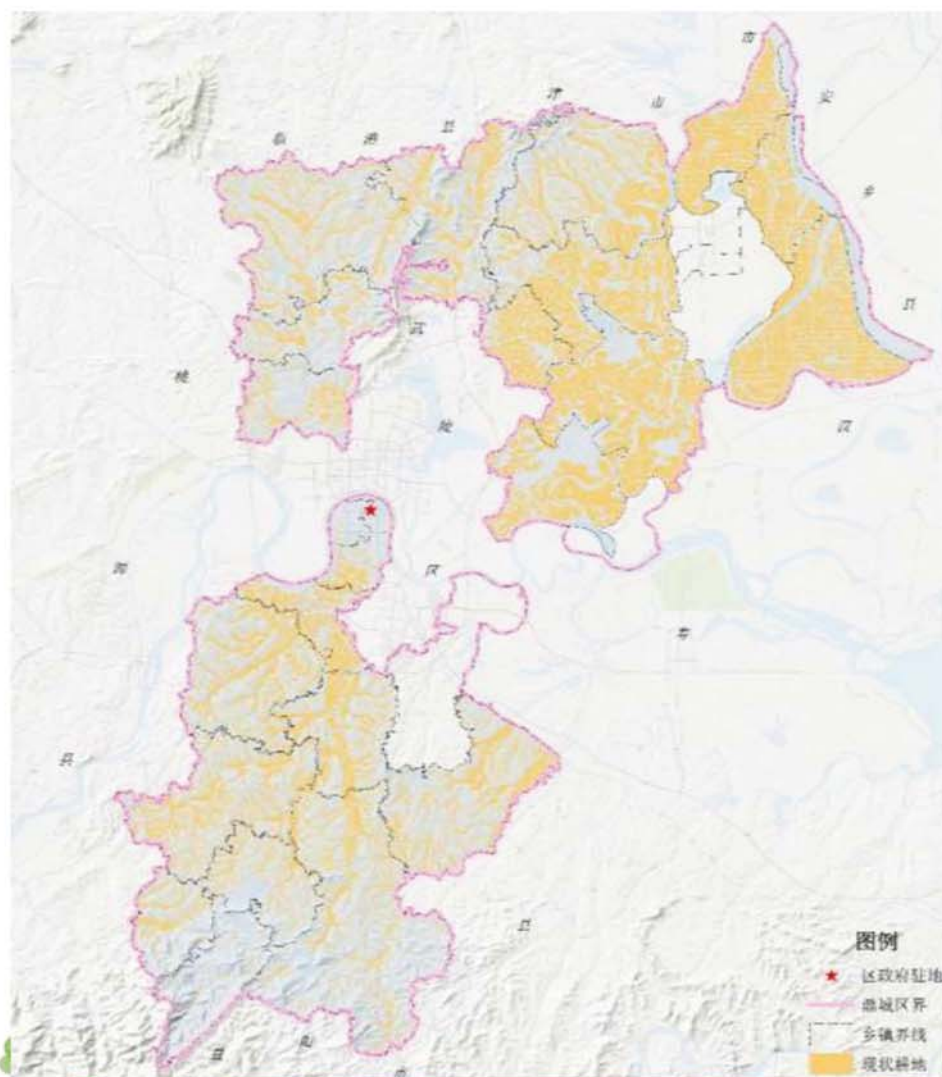
地理格局

呈现“三分耕、两分林、两分河湖、一分建设，两分村道与园地”的区域空间格局。

04

耕地资源

根据2020年变更调查成果，鼎城区（不包含西洞庭管理区、石门桥镇及贺家山原种场）耕地面积101.41万亩（水田91.54万亩、旱地9.87万亩）



2、耕地保护主要成效和问题

成效

01

综合生产能力得到巩固提升

02

切实提高补充耕地质量

03

严格补充耕地后期管护

04

农业基础得到夯实

05

逐步完善耕地保护机制，目标责任层层压实

问题

01

各类建设乱占耕地情况时有发生

02

永久基本农田占用保护和补划存在困难

3、新形势与新挑战

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。

守住耕地和永久基本农田红线面临挑战。

落实耕地占补平衡压力日趋加大。

用途管制要求下耕地“进出平衡”落实难度较大。



4、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。



5、规划目标和任务

耕地保护目标

2025年，全区耕地保有量不低于101.41万亩。2035年，全区耕地保有量不低于100.96万亩。

永久基本农田保护目标

到2035年，全区永久基本农田保护面积不少于91.33万亩。

永久基本农田储备区

至2035年，全区永久基本农田储备区规模不少于0.91万亩

补充耕地任务量

根据规划至2035年，全区补充耕地任务量为3.03万亩

恢复耕地任务量

到2035年，全区恢复耕地任务为14.57万亩。

高标准农田建设面积

到2025年，鼎城区高标准农田建设规模为29.86万亩；至2035年高标准农田建设面积为91.33万亩。



优化耕地及永久基本农田布局

1

耕地空间

2

特殊区域耕地空间

3

永久基本农田空间

4

补充耕地空间

5

恢复耕地空间

二 优化耕地及永久基本农田布局

1、耕地空间

耕地保护目标

- 全区划定耕地保护目标为100.9647万亩；未纳入耕地保护目标0.4421万亩，包括：
- 已批建设占用0.1921万亩
- 农业设施占用0.0110万亩
- 自然保护地核心保护区占用0.0013万亩
- 河湖范围内需退出的耕地0.1069万亩
- 2021年底前补充耕地储备库结余的补充耕地指标，共计0.0937万亩
- 小于200平方米的碎小图斑共计0.0369万亩

严格用途管制

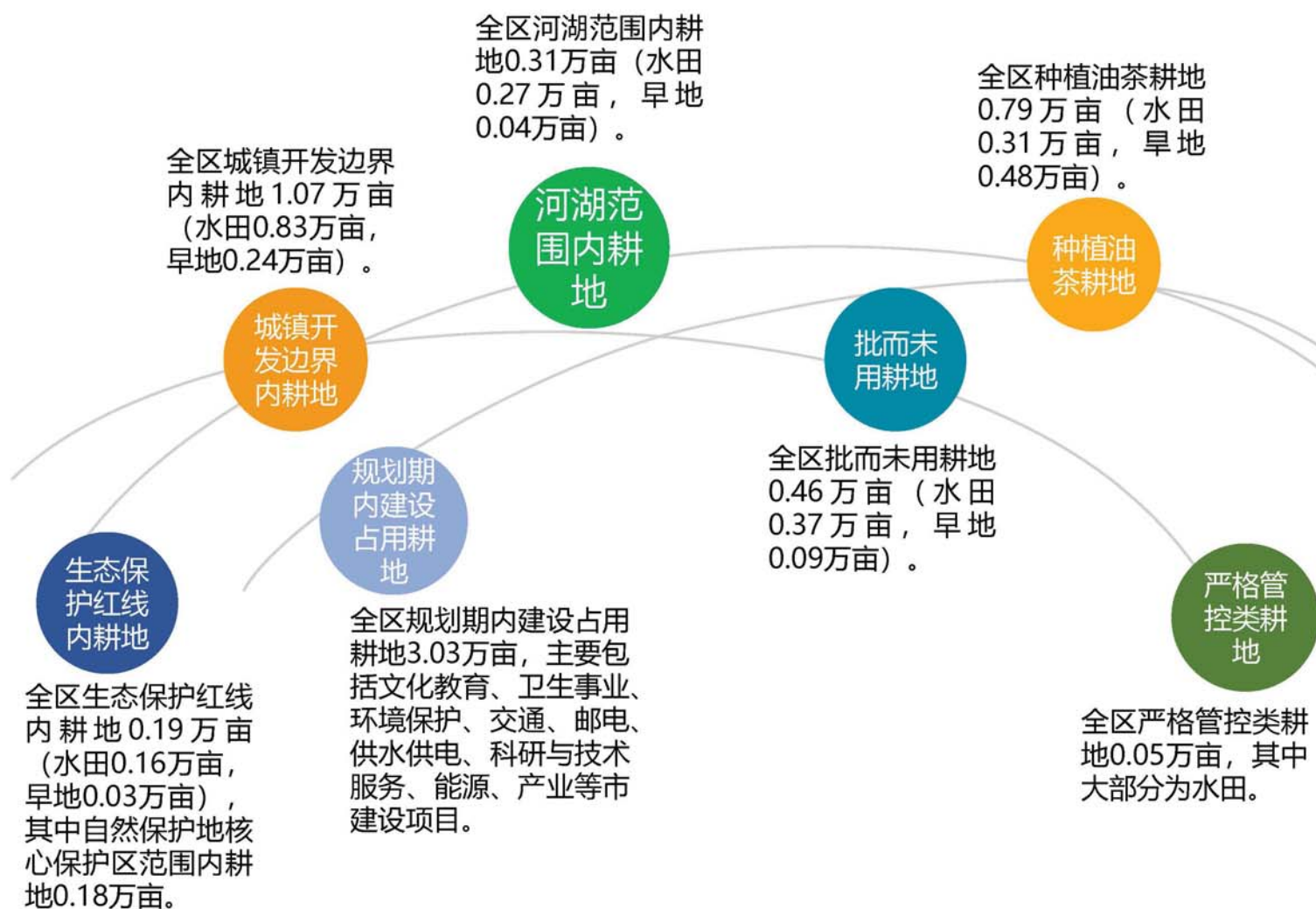
- 加强规划管控和用途管制
- 强化节约集约用地
- 引导建设项目避让优质耕地
- 规范临时用地与设施农业用地管理



二 优化耕地及永久基本农田布局

2、特殊区域耕地空间

“ 特殊区域耕地空间是现状耕地中自然保护地核心区范围内耕地、批而未用耕地、种植油茶耕地、严格管控类耕地、河湖范围内耕地、生态保护红线范围内耕地以及城镇开发边界内耕地和基础设施建设占用耕地等特殊类型耕地。”



二 优化耕地及永久基本农田布局

2、特殊区域耕地空间

规划期对自然保护区核心区范围内耕地，实行稳妥有序退出；自然保护区核心区外的耕地，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。

生态保护
红线内耕
地

城镇开发
边界内耕
地

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。对未使用且又可以耕种并收获的，应当组织落实耕种。

未纳入耕地保护目标的，实行有序退出；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。

河湖范围内
耕地

批而未用耕
地

对于批而未用耕地，统筹合理安排使用，避免在由批到用期间的空档期形成土地荒芜、闲置。

对于已种植油茶确实无法恢复的耕地实行有序退出。

种植油茶
耕地

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。

规划期内建
设占用耕地

在保障基础设施建设和产业发展的同时牢牢守住耕地保护红线，合理划定各类空间管控边界，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。



二 优化耕地及永久基本农田布局

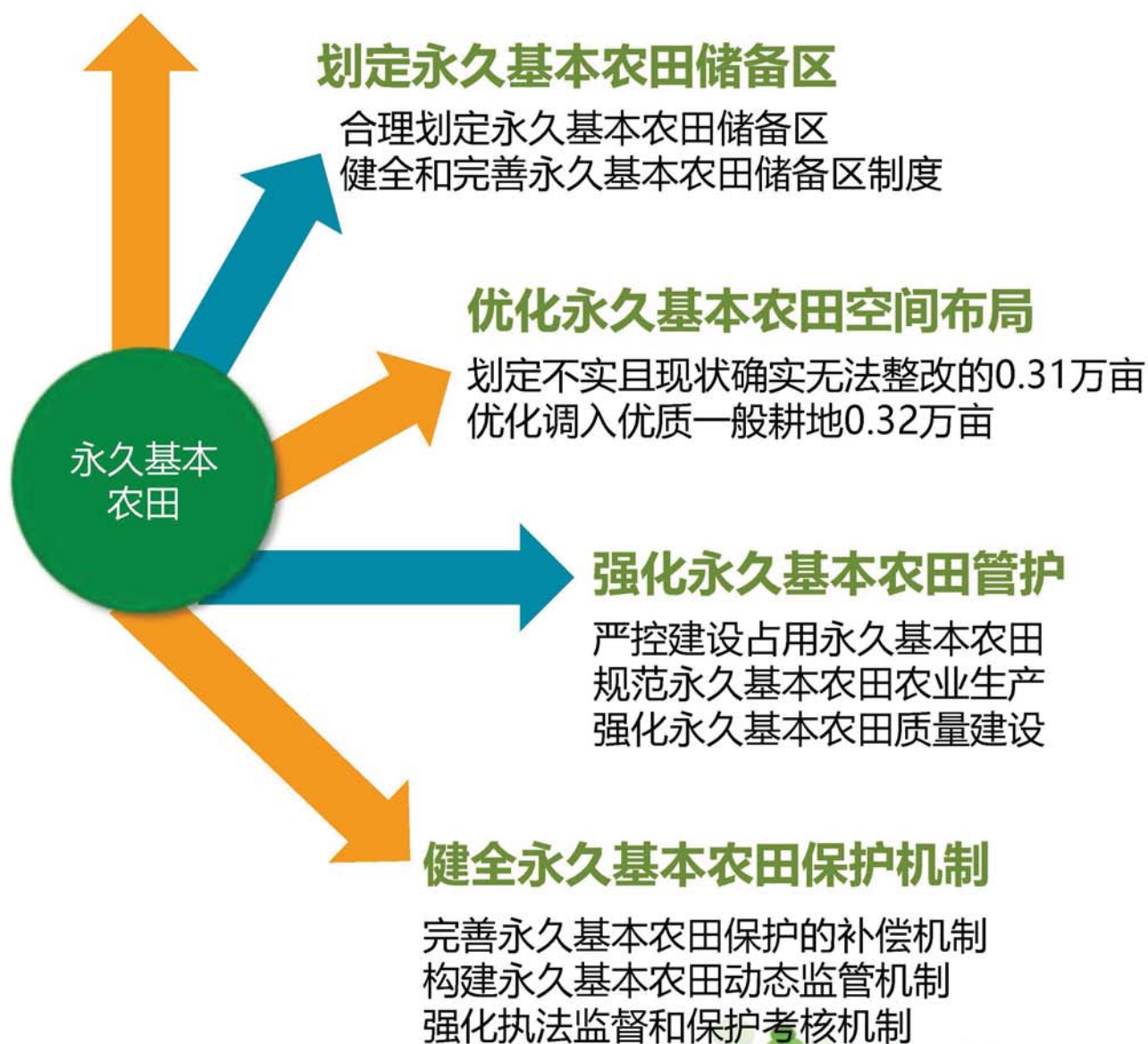
3、永久基本农田空间

“全区共划定91.33万亩永久基本农田。全区永久基本农田总体情况较好，水田占比达92.40%以上，坡度6°以下地块面积占比约78.00%。

全区划定永久基本农田储备区0.91万亩。”

科学划定永久基本农田

严格划定落实永久基本农田保护任务
推进永久基本农田上图入库



二 优化耕地及永久基本农田布局

4、补充耕地空间



补充耕地潜力

- ◆全区耕地后备资源6.39万亩
- ◆现有耕地周边的补充耕地潜力1.37万亩
- ◆旱改水潜力2.58万亩

规划期内补充耕地工程安排

结合各乡镇规划期建设占用耕地需求和补充耕地潜力状况，全区划定耕地后备资源补充耕地共3.03万亩，重点开发利用区域为蔡家岗镇、石公桥镇、双桥坪镇等乡镇。



耕地后备资源管制规则

- ◆严格耕地后备资源用途管制
- ◆有序安排耕地后备资源开发
- ◆加强耕地后备资源开发生态保护
- ◆加大耕地后备资源开发科技投入



二 优化耕地及永久基本农田布局

5、恢复耕地空间

可恢复耕地资源潜力

根据省厅下发鼎城区标注恢复属性数据分析评价成果，下发可恢复地类面积16.23万亩，经过处理分析后，全区可恢复耕地资源潜力15.05万亩。

恢复耕地工程安排

充分考虑人民群众意愿、作物生长周期、市场经济状况等因素，科学划定具备恢复条件的可恢复耕地资源。

全区划定可恢复耕地资源15.05万亩。可恢复耕地资源在各乡镇均有不同数量分布，在蔡家岗、石公桥、周家店等乡镇分布较多。



三

保障重要农产品生产空间

1

优先保障粮食生产空间

2

切实保障“菜篮子”生产空间

3

大力拓展农产品多样化生产空间

三 保障重要农产品生产空间

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

以永久基本农田、高标准农田和水稻生产功能区为基础，划定水稻种植空间，确保落实水稻播种面积任务。扩大双季稻种植面积，提高粮食单产水平。全面落实粮食安全省长责任制，落实“稳面积、稳总产、增效益”举措，狠抓粮食生产。大力发展高档优质稻产业，做大做强常德香米品牌。到 2025 年，力争全区高档优质稻种植面积稳定在 80 万亩以上，总产量突破 35 万吨，实现总产值 30 亿元，新增稻米产品认证 10 个以上。

以多元发展，突出专用，改善品质为目标，不断优化丰富粮食生产结构，全方位夯实粮食安全根基。全力制止耕地抛荒，因地制宜发展马铃薯、甘薯等旱地杂粮作物种植，着力提升规模化、机械化水平，推广轮作、立体种养等生产模式，提高单位面积耕地的产出率。



三 保障重要农产品生产空间

2、切实保障“菜篮子”生产空间

优先保护区郊区、周边农村地区的耕地和永久基本农田，以及其他优质农用地资源，结合实际建设蔬菜基地、规模化畜禽养殖场、标准化水产健康养殖场等，稳定城市近郊及周边蔬菜生产，保证城区蔬菜常年供应平衡，提高生鲜农产品等就近供给能力。

保护养殖水域滩涂和传统渔场，拓展稻虾综合种养，合理布局养殖空间，科学划定养殖区、限养区，推进生态化、标准化水产健康养殖，有效保障我区水产品的供给。

构建都市圈
农业保障生
产空间

因地制宜发展
稻鱼稻虾特色
产业空间

拓展现代设施
农业生产空间

提升设施农业发展质量，加快用现代设施装备弥补水土资源禀赋短板，合理保障设施农业用地。发展现代设施种养业，推广设施蔬菜春提早、秋延后栽培技术，绿色防控技术等，加强高标准生产基地建设，建设一批新型智能化节能化日光温室、植物工厂等设施，推进蔬菜标准化、规模化、专业化生产，提高农产品质量安全水平、供给能力和经济效益。



三 保障重要农产品生产空间

3、大力拓展农产品多样化生产空间

◆ 发展特色高效产业

以促进农民增收、产业增效、生态增值为目标，在保证粮食种植的前提下，注重市场引导和政策支持，强化改革助推和科技驱动，重点发展特色高效产业，促进农业由增产向提质转变，加快推进乡村产业振兴。到2025年，全区经济作物面积稳定在100万亩以上，其中林果产业5万亩、蔬菜35万亩，油菜60万亩。



◆ 培育以生态养殖为主的特色

大力发展和培育以生态养殖为主的特色种养殖业，以生态环境友好和资源永续利用为导向，推动形成农业绿色生产方式。形成生产布局合理，区域分工明确，种养业互相依存、互相促进、良性循环的高效生态养殖系统，发展“种植-养殖-加工”生态循环经济，实现健康、高效、可持续发展。到2025年水产畜牧业总产值达85亿元。其中：畜牧业产值60亿元，渔业产值25亿元。年出栏生猪量80万头、肉羊18万头、肉牛3.5万头、家禽饲养量达1500万羽；渔业中央面积达到35万亩，水产品年产量达到7.5万吨。



四

着力提升耕地质量

1

统筹推进高标准农田建设

2

全面推进耕作层土壤剥离再利用

3

稳妥提升耕地土壤固碳能力

4

科学防治和利用污染耕地

四 着力提升耕地质量

1、统筹推进高标准农田建设

明确落实建设目标



围绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢鼎城保障粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。

到2025年，全区累计建成高标准农田29.86万亩高标准农田。

到2035年，全区累计建成高标准农田91.33万亩高标准农田。

强化标准提升实施综合效能



以提升粮食产能为首要目标，统筹考虑农业、水利、土地、林业、电力、气象等各方面因素，加大财政资金投入，提高高标准农田建设标准。

分类明确重点建设区域



明确以永久基本农田粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点实施区域，依据区域地形地貌、气候特点、水土条件、耕作制度等因素，按照相对集中、连片推进原则，围绕稳固提升水稻、油菜籽粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。



四 着力提升耕地质量

2、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

从法律层面强制要求开展建设占用耕地表土剥离再利用活动，从顶层设计层面确定资金来源、明确用地单位和各级政府的职责，从政策层面细化明确剥离范围、利用方向、工作程序、主体职责、工作内容资金来源和奖惩措施等内容。建立健全监理实施、分级验收和检查监督等相关配套制度及政策，完善总体规划、调查评价、规划设计、工程实施、监测管理、实施验收、成效评估等耕作层土壤剥离利用全流程技术规范，形成全面、系统的技术标准体系，指导和规范剥离表土市场交易，切实保护和利用好优质耕地耕作层资源。

稳妥推进耕作层剥离再利用

依据“谁占用、谁剥离谁补充”的建设占用耕地原则，由占用耕地单位负责耕地耕作层表土剥离与保护利用的实施工作。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，特别是平原地区的优质土壤资源，提升耕地建设质量，有效提高补充耕地或低等级耕地的质量。剥离的耕作层土壤优先就近用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良、被污染耕地的治理、高标准农田建设、土地复垦等，增加耕作层厚度，改善土壤结构，实现耕地层剥离的高效利用。



四 着力提升耕地质量

3、稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作作为核的保护体系

建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地抛荒撂荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化推广利用农作物秸秆覆盖地表，少免耕播种，配套应用药剂拌种、种子包衣、化学除草等防治技术，减少土壤扰动，降低土壤侵蚀，促进蓄水保墒，提高土壤有机碳含量，稳定耕地质量，提高耕地固碳能力。

扩展以生态涵养为主的绿色农业

优化种植区、养殖区布局，提高种植业消纳养殖业排泄物水平，扩大生态种养和耕地用养的覆盖面。推广有机肥料和测土配方施肥，减少化肥、农药等用量，降低碳投入，积极发展生态循环固碳农业推广“稻鸭互作”“稻鱼互作”“禽粮互作”型生态农业，打造农牧渔绿色健康发展综合试点。

实施以科技创新为轴的固碳模式

加强科技创新，科学合理种植高产低碳品种，采用旱耕湿整、控水栽培等先进农艺措施，施用减排肥料、优化施肥方式、改进肥料种类、提高水肥耦合，抑制稻田甲烷产生，减少氧化亚氮排放，在保障水稻丰产稳产的同时，实现增产与减排协同。



四 着力提升耕地质量

4、科学防治和利用污染耕地

严格源头管控



对严格管控类耕地，全面退出水稻生产，按照“政府引导、市场主导农民自愿”原则，开展种植结构调整。

强化科学治理



在耕地污染情况调查的基础上，编制污染耕地产业结构调整 and 生态修复规划，探索推广水肥调控、阻隔剂施用、土壤调理技术、生物富集转移等技术措施，全面推进污染耕地结构调整和生态修复治理工作。

加强安全利用



全面充分考虑土壤污染治理与修复的复杂性，以农用地和污染地块为重点，落实安全利用措施，强化风险管控，提出分类分级管控措施，抓好轻中度污染耕地安全利用，落实以铜低积累品种替代、“淹水法”为主的安全利用农艺措施。



五

健全耕地保护管控体系

1

贯彻落实耕地保护基础制度

2

全面推行田长制

五 健全耕地保护管控体系

1、贯彻落实耕地保护基础制度

①贯彻落实基础法律制度：

严格落实耕地总量动态平衡制度、永久基本农田特殊保护制度、土地用途管制制度、耕地占补平衡制度、土地复垦制度等基础制度。

②完善健全配套制度体系

在发挥现有政策综合效能基础上，自然资源部门会同相关部门合力构建耕地保护相关配套制度体系，促进耕地保护各项任务落地实施。

2、全面推行田长制

①明确主要工作目标：

全面建立区、乡、村级田长及网格田长体系，全社会耕地保护责任意识明显增强，耕地“非农化”“非粮化”行为得到有效遏制。

②全面构建“3+1”田长体系：

构建区、乡、村级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制。

③落实田长制主要任务：

- ◆ 坚决落实耕地保护任务
- ◆ 实施新一轮高标准农田建设规划、确保耕地总量平衡
- ◆ 坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”
- ◆ 加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作
- ◆ 严肃查处违法乱占耕地行为
- ◆ 全面实行线上线下耕地“云保护”



六

重大工程安排

1

土地整治重大工程

2

耕地恢复重大工程

3

智慧耕地平台建设

六 重大工程安排

重大工程 安排

土地整治重大工程

土地整治重大工程主要分为高标准农田建设和土地开发，分布在蔡家岗、石公桥、双桥坪、石板滩、黄土店等19个乡镇，规划期内分阶段实施。预计有效补充耕地规模3.03万亩。

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，预计恢复耕地15.05万亩。

智慧平台建设

依托田长制“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等信息系统基础上，通过综合应用卫星遥感、人工智能、三维GIS、移动通信等科技手段，依据“全覆盖、全要素、数字化、实时化”的建设原则，以政务办公、监测监管、辅助决策、信息服务为功能核心，整合形成上下贯穿、互联互通的“智慧耕地信息化应用体系”。

七

强化规划实施保障

1

加强组织领导和统筹协调

2

加强规划传导和计划实施

3

加快科技支撑和信息化建设

4

加强耕地保护机制探索创

5

挖掘和传播耕地的文化价值

七 强化规划实施保障

加强组织领导和统筹协调

- 压紧压实各级耕地保护主体责任
- 强化落实耕地保护部门共同责任

加强规划传导和计划实施

- 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
- 技术创新促进耕地资源的特色利用



- 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

加强耕地保护机制探索创新

- 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

挖掘和传播耕地的文化价值

