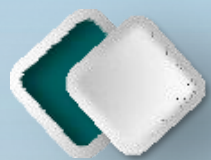


衡南
2035

衡南县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

衡南县耕地保护国土空间 专项规划（2021-2035年）





1.规划背景和目标



2.严守耕地保护红线



3.强化永久基本农田特殊保护



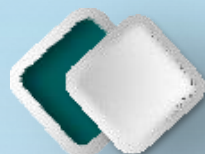
4.严格耕地用途管制



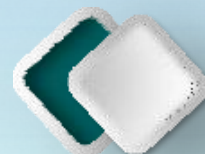
5.保障重要农产品生产空间



6.科学合理实施耕地开发



7.稳妥有序推进耕地恢复



8.多措并举提升耕地质量



9.健全耕地保护耕地管控体系



10.重大工程



11.保障措施

规划背景和目标

1

1. 资源基础
2. 规划范围与规划期限
3. 指导思想
4. 规划原则
5. 规划目标

1.1 资源基础



自然资源禀赋优越
农业资源丰富多样



全县大致呈“九分农林一分建设”的地类格局。



耕地呈现“总体结构优、利用程度高、分布多样化”特征。

1.2 规划范围与规划期限

规划范围

规划范围为衡南县行政辖区内的全部国土空间，20个乡镇和3个街道办事处（包括云集街道、车江街道、向阳桥街道、茶市镇、冠市镇、江口镇、宝盖镇、花桥镇、铁丝塘镇、泉溪镇、洪山镇、三塘镇、谭子山镇、岐山镇、泉湖镇、柞市镇、茅市镇、硫市镇、栗江镇、近尾洲镇、咸塘镇、松江镇和相市乡，总面积2614.14平方公里。

规划期限

本次规划以2020年为规划基期年，近期至2025年，规划目标年为2035年。

1.3 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，社会主义现代化新衡南建设提供坚实的资源基础。**

1.4 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



1.5 规划目标和任务

2025年

到2025年，落实耕地保护目标100.76万亩，永久基本农田保护面积92.31万亩，具有衡南特色的全程一体化和数量、质量、生态“三位一体”耕地保护利用体系基本形成。

2035年

到2035年，落实耕地保护目标100.15万亩，永久基本农田保护面积92.12万亩，耕地保护目标任务全面完成，全县耕地和永久基本农田数量稳定、耕地质量水平稳步提升，耕地生态环境持续改善，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、法治化的耕地保护体系基本建成。

1.5 规划目标和任务

严格耕地保护目标管理
牢牢守住耕地保护红线

稳定优质耕地布局特殊保护
强化永久基本农田特保

坚决遏制耕地“非农化”
严格落实耕地用途管制

保障农产品有效供给
拓展农产品生产空间

引导耕地集中布局恢复
稳妥有序推进耕地恢复

全面提升粮食生产力
加强耕地质量建设

提升耕地治理能力
健全耕地保护政策制度体系

1.5 规划目标和任务

耕地保护规划指标表

指标	到2025年	到2035年	指标属性
耕地保护目标	100.76	100.15	约束性
永久基本农田保护面积	92.31	92.12	约束性
永久基本农田储备区	1.01	1.01	预期性
补充耕地任务量	1	2.01	预期性
恢复耕地任务量	1	5.53	预期性
粮食播种面积	150		预期性
高标准农田建设任务	28.30	永久基本农田全部建成高标准农田	预期性



2

严守耕地保护红线

1. 落实耕地保护党政同责
2. 从严控制建设占用耕地
3. 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局
4. 加强特殊区域耕地保护和利用

2.1 落实耕地保护党政同责



带位置下达耕地保护任务

将**100.15万亩耕地**和**92.12万亩永久基本农田**带位置下达至乡镇，作为规划期必须守住的保护红线任务，规划期占用的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

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，合理落实省里下达年度补充耕地开发计划。



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、质量的可长期稳定利用耕地。

2.2 从严控制建设占用耕地

推进城镇集约集聚发展

有保有压，统筹保护和保障。在保障中心城区和三塘镇等重点乡镇建设用地需求的同时，应以尽量少占或不占耕地为原则，从占用耕地的规模、布局、质量、集中连片程度等方面开展占用耕地的必要性论证，尽量避免长期稳定利用耕地。要求对城镇开发边界内耕地利用作出时序安排，落实补充耕地计划。



2.2 从严控制建设占用耕地

优化基础设施选址布局

全面保障国省交通、能源、水利等基础设施建设，重点保障“十四五”期间重大项目。项目选址应以节约集约用地为原则，从项目建设的必要性、选址的合理性及建设用地定额标准等方面开展占用耕地必要性论证，严格控制项目占用耕地比例。



2.2 从严控制建设占用耕地

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。



2.3 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局



01

严格实施耕地用途管制

02

科学有序推进退耕还林还草

03

统筹优化农用地空间布局

2.4 加强特殊区域耕地保护和利用

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，实行稳妥推有序退出**；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。

生态保
护红线
内耕地

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。

城镇开
发边界
内耕地

对河湖管理范围内确有必要保留的耕地，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。

河湖管理
内耕地

2.4 加强特殊区域耕地保护和利用

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。采用物理隔离法以及生物改良技术对严格管控类耕地进行改良。

严格
管控
类
耕
地

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。

城镇
村
范围
内
耕
地

3

强化永久基本农田特殊保护

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

3.1 科学划定永久基本农田

足额划定永久基本农田

推进永久基本农田上图入库

合理划定永久基本农田储备区

3.2 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

- 核实划定不实情况**1.8**万亩
- 分析布局优化潜力**3.63**万亩

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

3.3 严格永久基本农田占用与补划

严格控制建设占用

1

严格补划任务落实

2

更新完善永久基本农田数据库

2

3.4 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

强化执法监督和考核机制

4

严格耕地用途管制

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

4.1 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，要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。

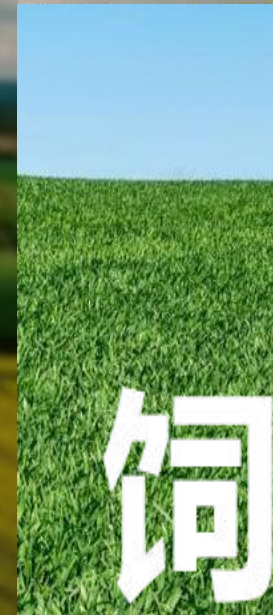


稻谷

4.1 分类落实耕地利用优先序

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。



4.2 切实规范耕地占补平衡

严格执行耕地占补平衡



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



4.3 严格落实耕地进出平衡



实施耕地年度“进出平衡”

压实县级政府属地管理责任

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

4.4 严肃处置违法违规占用耕地

从严处置、严格执法、严肃问责

采取“长牙齿”的硬措施，重点清理整治新增农村乱占耕地建房问题、违法违规占用耕地挖湖造景问题、违法违规占用耕地超标准建设绿化带绿色通道问题、违法违规占用耕地绿化造林或将耕地转为园地等其他类型农用地问题。

坚决止住新增、稳妥处置存量

对于存量问题，将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应根据实际情况，稳妥审慎处理，不允许强行简单恢复为耕地。

5

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

5.1 优先保障粮食生产空间

水稻种植区

着力推广“早专晚优”双季稻生产，早稻选育推广早熟、加工专用高产品种，晚稻选育推广早熟、优质高产品种，改善品质结构。

确保水稻播种面积稳定在150万亩以上、总产量稳定在65万吨左右。优质稻播种面积发展到50万亩，良种覆盖率达到98%以上。



5.1 优先保障粮食生产空间

玉米大豆种植区

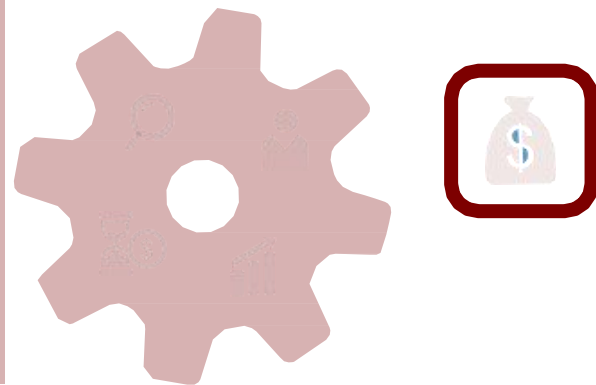
稳定面积，提高单产，推进籽粒机收。选育和推广抗病抗倒、耐密、高产、宜机收籽粒玉米品种，因地制宜发展优质饲用玉米和优质高产鲜食玉米。合理选择并推广春玉米带状间作春大豆、春玉米带状套作夏大豆、玉米大豆间作混合青贮等模式，推进机械化应用，集成应用合理增密、精量播种、低损机收等关键技术。



5.2 切实保障“菜篮子”生产空间

切实加强蔬菜产业基地化建设

着重打造以辣椒、茄果类、瓜类等为主要品种的大型商品菜基地。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



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

加强粮食生产功能区管理

到2025年，全县大豆、玉米、马铃薯、甘薯播种面积达到15万亩。



5.3 大力拓展农产品多样化生产空间

油菜种植区

推广“稻油”和“稻稻油”模式。加快推广适应机械化生产、“双低、双高”油菜新品种，推进油菜全程机械化生产，推广“种肥药机”一体化技术集成，提升产业效益。

烟草种植区

推进烤烟种植园区和生态园区建设，提高优质原料保障能力，积极推进全县烤烟产业高质量发展。到2025年，全县烟叶面积稳定在1.3万亩左右，产量3000吨左右。

棉花种植区

以高质量发展为引领，着力建设优势棉区，在严格管控区开展棉花替代种植试点示范。扩大棉花生产基地，建设好高标准、上规模、产加销链接的优质棉花生产基地。到2025年，全县棉花播种面积稳定在6万亩。

6

科学合理实施耕地开发

1. 积极拓展补充耕地空间
2. 加强补充耕地开发计划管理
3. 推进农村土地综合整治

6.1 积极拓展补充耕地空间

整合现有耕地周边可开发资源潜力

将耕地周边的零星分散、面积较小的其他草地、裸土地、沙地等宜耕后备资源 地块和废弃农村宅基地、采矿用地等低效建设用 地，作为现有耕地周边主要的 补充耕地潜力来源。全县现有耕地周边单个地块面积3亩以下的补充耕地潜力 合计**2.19**万亩。

深入挖掘可旱改水资源潜力

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，全县可旱改水资源面积**1.44**万亩。

6.1 积极拓展补充耕地空间

● 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，全县合理划定耕地后备资源**11.65**万亩。



6.2 加强补充耕地开发计划管理

落实补充耕地任务

坚持以县域自行平衡为主落实补充耕地任务，预计到**2025年**，全县需要落实补充耕地任务**1万亩**，到**2035年**，全县落实补充耕地任务**2.01万亩**。



6.3 推进农村土地综合整治

“
最
美
田
园
”
依
托
整
治
建
设

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

促进土地集约节约利用

- 通过整治形成的新增耕地数量指标、水田指标和粮食产能指标，可用于耕地占补平衡。
- 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。

7

稳妥有序推进耕地恢复

1. 科学划定耕地恢复空间
2. 实行耕地恢复年度计划管理
3. 探索建立耕地恢复长效机制

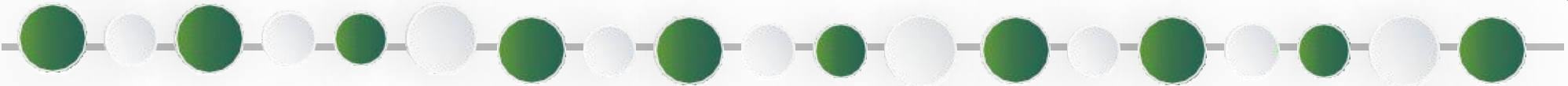
7.1 科学划定恢复耕地空间

果园	0.50万亩
茶园	0.02万亩
其他园地	2.0万亩
乔木林地	2.43万亩
竹林地	0.15万亩
灌木林地	1.12万亩
其他林地	7.28万亩
坑塘水面	2.64万亩
养殖坑塘	0.21万亩
总计	16.35万亩

开展可恢复耕地资源评价

明确可恢复耕地数量和分布

积极引导统筹推进耕地恢复



7.2 实行耕地恢复年度计划管理

2021-2025年每年恢复耕地任务数不得低于规划期恢复耕地任务数的10%

到2035年预期有效恢复5.53万亩。

7.3 建立耕地恢复长效机制

规范实施管理

建立恢复耕地实施管理办法，规范恢复耕地全过程管理。明确恢复耕地认定标准，做好恢复耕地地块的上图入库。

严格监督考核

严格落实恢复耕地属地责任，将年度耕地恢复计划落实情况列入耕地保护目标责任制和督察激励考核事项。

落实资金保障

市县应根据年度耕地恢复计划落实专项资金，建立耕地恢复资金台账，将耕地恢复费用列入本级财政预算安排，及时落实相关工作经费

严格后期监管

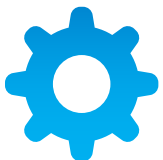
依托“湖南田长”综合监管平台，对耕地利用状况实行重点监测，确保耕地实至名归。

8

多措并举提升耕地质量

1. 着力推进高标准农田建设
2. 有序推进旱地改造水田工程

8.1着力推进高标准农田建设量



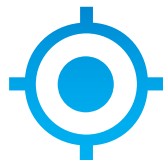
明确落实建设目标

到2025年，全县新建成高标准农田28.30万亩，到2035年，将全县永久基本农田全部建成高标准农田。



重点打造示范工程

按照“高标准农田+”的建设模式，推动农业农村各类要素资源向示范区集聚，与当地实际需要相结合，因地制宜探索各具特色的建设模式。



明确重点建设区域

依托国土空间规划确定的耕地和永久基本农田布局，依据自然资源禀赋、农业生产特征，综合考虑农田基础条件、增产潜力、主要障碍因素、经济水平等情况，因地制宜确定建设重点和建设内容。



加强工程质量管理

落实管护主体，健全管护制度，压实管护责任。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用，引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体和受益主体参与农田设施的日常维护。

8.2 有序推进旱地改造水田工程

强化统筹协调整体推进项目实施

- ▶ 至2035年，全县累计建成0.30万亩旱地改造水田任务

确定以水资源为约束的潜力空间

- ▶ 选取各乡镇旱改水潜力图斑分布在渠水两侧、靠近河流、坑塘的低岗地带为重点实施区域

打造全过程管理的最美稻田示范

- ▶ 因地制宜采取水源工程、田块修筑工程等措施，切实增强田块的保水性能，提升耕地质量。

构建以县级为中心的资源配置体系

- ▶ 有导向实施旱地改造水田工程，有规模实行耕地指标县级收储，有计划使用耕地指标调剂功能，合理有效配置资源，避免无序竞争，浪费资源。

9

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
3. 健全调查监测体系与管控体系

9.1 贯彻落实耕地保护基础制度



落实耕地生态保护要求

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。

贯彻落实基础法律制度

探索推行耕地耕作层土壤剥离再利用制度，建立健全耕地保护补偿制度和土地督察执法制度，制定相关配套制度和耕地保护技术标准规范，为全面开展耕地保护工作提供根本遵循。

完善健全配套制度体系

9.2 全面推行田长制

全面构建“4+1”田长体系



构建县、乡镇、村、组级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制。

落实田长制主要任务：建立全县统一的耕地保护田长制信息管理平台、田长制APP和耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实现全程监测监管。

9.3 健全调查监测体系与管控体系



健全空天地网调查监测体系

结合卫星遥感“全面覆盖”和铁塔视频监控“实时、高清”的特点，大力推进“空天地网”综合监测体系建设，围绕耕地保有量、永久基本农田保护和高标准农田建设，重点开展违法占用破坏耕地、耕地“非农化”“非粮化”、耕地抛荒、新增耕地、恢复耕地、农田设施管护等监测，为耕地保护管理提供强大监测支撑

构建耕地全程一体化管控体系

以动态巡查为主，结合卫片执法检查 and 信访举报等方式，及时发现违法违规占用耕地行为。严禁未办理用地手续占用耕地的建设项目开工建设，对已经动工的一律责令停止施工，严肃查处违法违规占用和破坏耕地特别是永久基本农田、改变耕地用途的行为。

10 重大工程

1. 旱改水重大工程
2. 土地整治重大工程
3. 耕地恢复重大工程

10 重大工程

旱改水重大工程

为有效缓解市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，在安排实施旱改水重大工程。预计可新增水田规模0.30万亩，耕地平均质量等别提高1等以上。



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，在县域内安排实施土地整治重大工程。预计可有效补充耕地2.01万亩、恢复耕地5.53万亩。



10 重大工程

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。在县域内安排恢复耕地重大工程，预计恢复耕地5.53万亩。



11 保障措施

1. 加强组织领导和评估考核
2. 拓展资金投入渠道和来源
3. 加快科技支撑和信息化建设
4. 强化公众参与和信息公开

11 保障措施

01



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
- ◆ 严格规划实施
- ◆ 加强实施监督

02



拓展资金投入渠道和来源

- ◆ 统筹资金使用
- ◆ 制定经济激励措施

11 保障措施

03



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

04

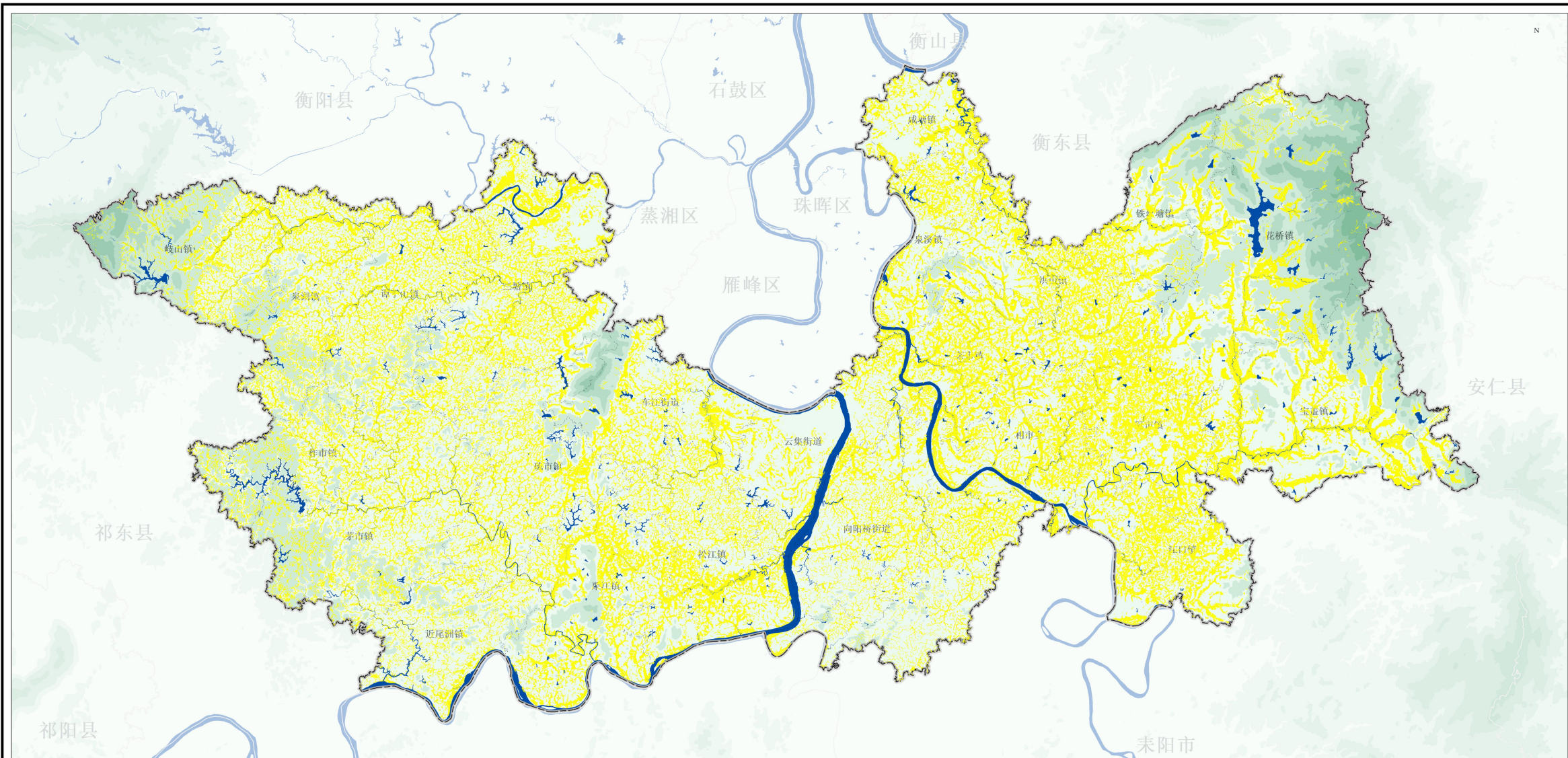


强化公众参与和信息公开

- ◆ 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

衡南县耕地保护国土空间专项规划(2021-2035年)

现状耕地分布图

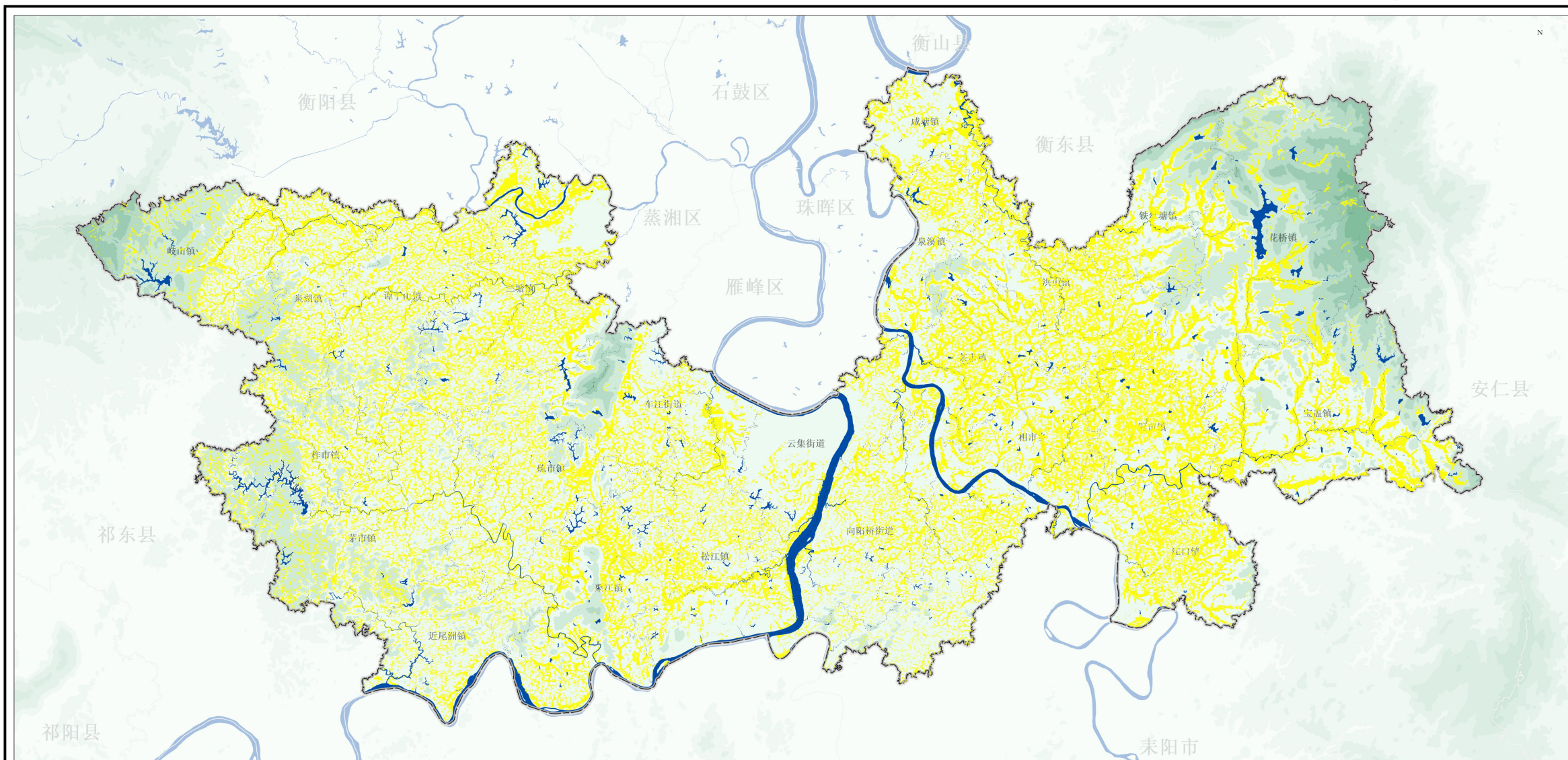


图例

- 县界
- 乡镇界
- 耕地

衡南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



图例
--- 县界
--- 乡镇界
永久基本农田

0 2.5 5 7.5 10 千米

衡南县人民政府 编制
2023年03月

衡南县自然资源局 制图
湖南省第二测绘院