

津市市 JI N SHI

耕地保护国土空间专项规划

(2021-2035年)

公示版



津市市自然资源局

前言 PREFACE

国以谷为宝，人以食为天。耕地是粮食供给的基本要素，是人类赖以生存和发展的基础。切实加强耕地保护，对保障国家粮食安全、维护社会稳定、促进经济社会全面、协调、可持续发展具有十分重要的意义。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。

为深入贯彻党中央、国务院关于耕地保护的重要决策部署，根据《湖南省自然资源厅办公室关于开展市县级耕地保护国土空间专项规划和耕地保护一张图编制工作的通知》（湘自资办发〔2021〕44号）要求，我局组织编制了《津市市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），为全面提升耕地高质量保护利用水平，推动耕地保护、保障粮食安全提供坚实支撑。

《规划》是耕地保护的总纲，是国土空间总体规划必备的专项规划，具有战略性、协调性、综合性和约束性。规划范围包括津市市行政辖区内全部国土空间，规划基期年为2020年，近期至2025年，目标年为2035年。

目录

CONTENTS

1

规划背景

2

总体要求

3

严守耕地保护红线

4

强化永久基本农田特殊保护

5

保障重要农产品生产空间

6

切实加强补充耕地管理

7

稳妥有序推进耕地恢复

8

严格耕地用途管制

9

着力提升耕地质量

10

健全耕地保护管控体系

11

重大工程安排

12

强化规划实施保障



01 规划背景



资源基础



成效与问题



形式与挑战





1.1 资源基础



区域概况:津市市位于湖南省西北部，澧水下游、湘鄂两省交界处。其南接常德市鼎城区，西北、东北与澧县抵界，境东与安乡毗邻，境西与临澧接壤。地势由南向东北倾斜，地貌属流水、第四系松散堆积物、岗地、平原地貌类型；津市市河湖水系畅通发达，属季风湿润气候区，气候温暖潮湿，土壤养分含量丰富，适合水稻、蔬菜、中药材、油料等作物生产。

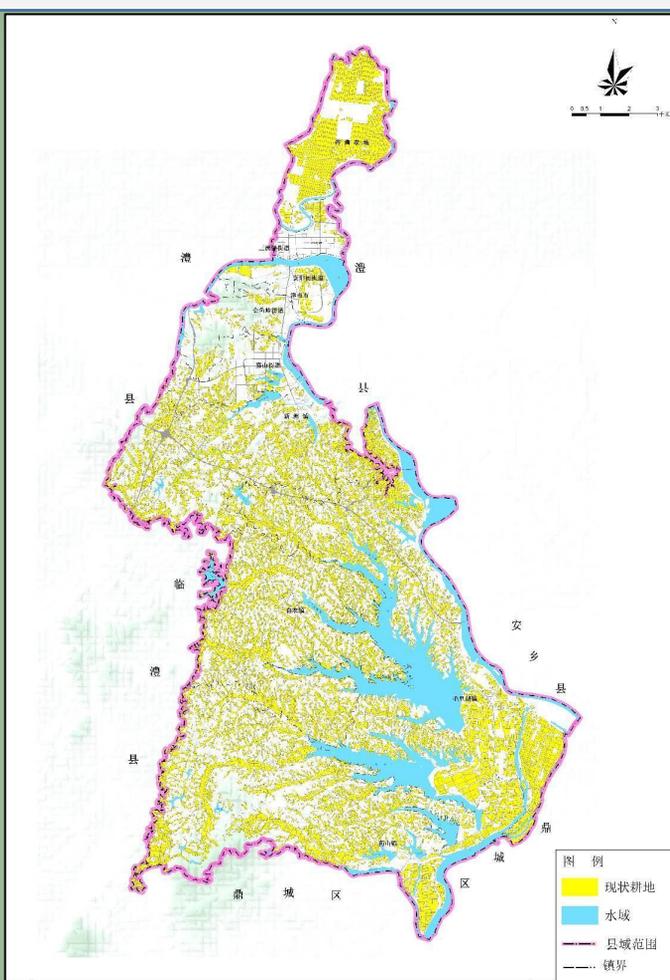


粮食产量:2020年，全市粮食作物播种面积33.95万亩，粮食总产量13.60万吨。



耕地资源:津市市现管辖区国土总面积83.44万亩。其中耕地25.25万亩（水田19.47万亩、水浇地0.17万亩、旱地5.61万亩），占国土总面积的30.26%。

津市市耕地现状分布图





1.2 成效与问题

成效



守住耕地红线保障国家粮食安全

通过压实责任强化目标管理，层层签订耕地保护目标责任书，加强和改进耕地占补平衡，严格落实了省下达的耕地保护任务。



“两个平衡”核心制度有效落实

严格规范耕地占补平衡，在农用地转建设用地审批和土地供应审批环节，保障好项目用地，提升用地效益从严控制建设占用耕地。对新增耕地选址确认逐一组织开展现场核实，对于达不到新增耕地标准的，坚决予以剔除，切实做到“先补后占”“占一补一”“占优补优”；全面推进耕地进出平衡，建立耕地进出平衡制度，对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地和农业设施建设用地的，需转入同等数量和质量的耕地，并明确了耕地转出、转入的正负面清单，形成有效进出平衡管理工作



耕地布局得到逐步优化

以土地整治为重要抓手，持续有力推进高标准农田建设，切实提升耕地粮食综合生产能力。



健全工作机制，加强土地监管。

加强卫星遥感监测调查，对新出现的各类耕地问题加大政治力度，及时发现、及时制止、及时处理、做到“零容忍”；健全党委领导、政府负责、部门协同、上下联动的共同责任机制。

问题

1

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然较为突出。

2

耕地撂荒和耕地“非粮化”的问题依然较为严峻。

3

耕地保护意识有待提升，监管举措亟待跟进。



1.3 形式与挑战

应对粮食安全危机要求严守耕地红线

高质量发展对耕地要素提出新使命

以“零容忍”态度和“长牙齿”的硬措施严守耕地保护红线

实行最严格的耕地保护制度确保耕地实至名归

A vibrant illustration of a rural landscape. In the foreground, a blue tractor is plowing a field. To the right, a farmer in a blue shirt and a conical hat is guiding a brown ox pulling a wooden plow. The background shows rolling hills under a bright, hazy sky with a few white birds flying. The overall scene conveys a sense of active agriculture and food production.

防止耕地流失
稳定粮食生产

总体要求



指导思想



规划原则



规划目标与任务



总体要求

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，统筹发展和安全，严守耕地红线和粮食安全底线，落实粮食主产区责任，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”格局，科学编制津市市耕地保护国土空间专项规划，从规划源头管控好耕地红线，处理好耕地占补平衡，为促进乡村振兴，保障粮食安全，为现代化津市市建设提供坚实的资源基础。



总体要求

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



总体要求

2.3 规划目标和任务

2025年

到2025年，落实耕地保护目标25.25万亩，永久基本农田保护面积22.85万亩，具有津市市全程一体化和数量、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24.98万亩，永久基本农田保护面积22.85万亩，耕地保护目标任务全面完成，全市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。

耕地保护规划指标表

单位：万亩

指标	至2025年	至2035年	指标属性
耕地保有量	25.25	24.98	约束性
永久基本农田保护面积	22.85	22.85	约束性
补充耕地任务	0.13	0.32*	预期性
恢复耕地任务	2.19	4.67*	预期性
高标准农田建设任务	5.53	22.85*	预期性
粮食播种面积	37.80	37.80	预期性
永久基本农田储备区规模	0.23	0.23	预期性

注：带*的为累计值

严守耕地保护红线



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

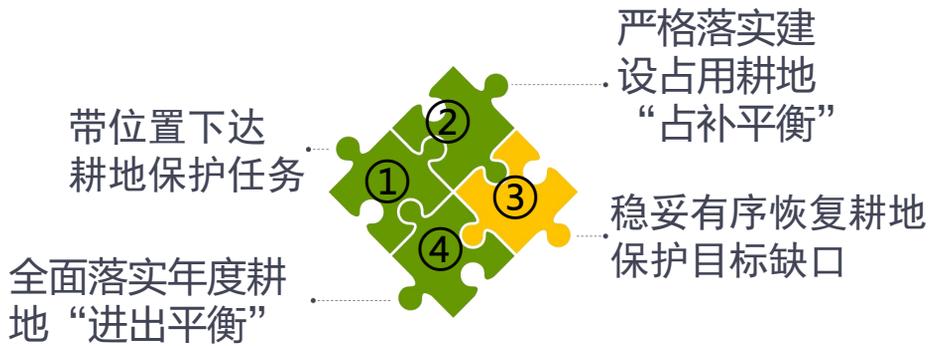


加强特殊区域耕地保护



严守耕地保护红线

3.1 规划目标和任务

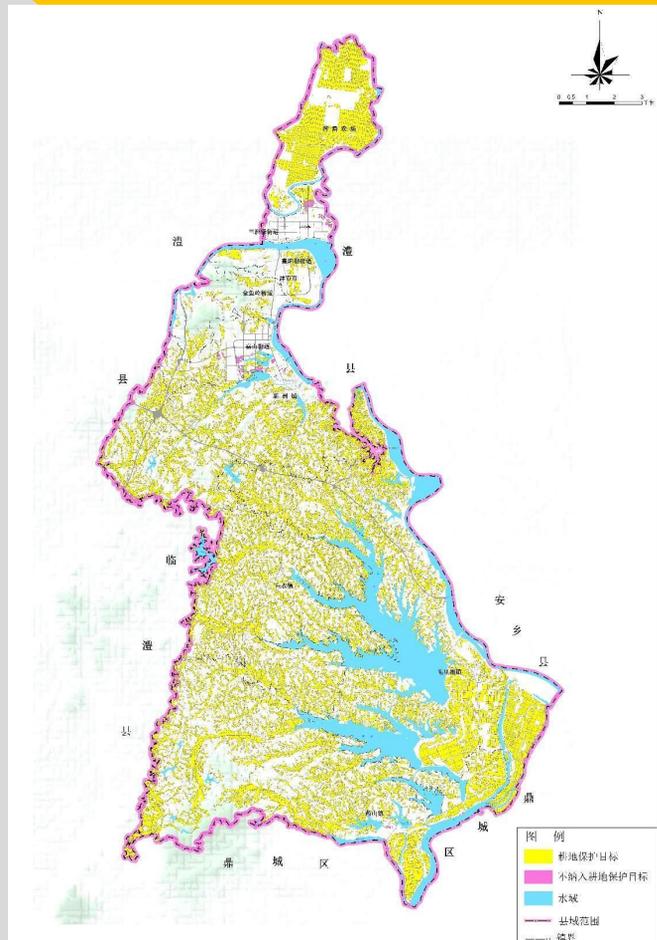


2035年耕地 保护目标

2035年，耕地保护目标24.98万亩。另有0.2745万亩耕地未纳入耕地保护目标，包括：

- 已批建设占用0.1370万亩；
- 农业设施占用0.0064万亩；
- 河湖范围0.0855万亩；
- 结余指标0.0371万亩
- 碎小图斑0.0085万亩

■耕地保护目标划定情况图



严守耕地保护红线

3.2 从严控制建设占用耕地



推进城镇集约集聚发展

综合考虑津市市主体功能定位，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，引导城市发展。统筹发展和安全，严格按照“先农田，再生态，后城镇”统筹国土空间布局，重点协调处理集中连片优质耕地与城镇开发建设的矛盾。保障津市市用地需求的同时，应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，尽量避让长期稳定利用耕地。



优化基础设施选址布局



全面保障交通、能源、水利等基础设施建设，重点保障“十四五”期间等重大项目。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。



统筹优化乡村空间布局

落实乡村振兴战略，扎实推进乡村建设行动，重点改善乡村人居环境，协调农村生活、生态、生产空间。统筹分区分类编制村庄规划。探索开展全域土地综合整治，整体推进农用地整理和建设用地区域整理，盘活农村存量建设用地，因地制宜合理安排农村建设用地规模、结构和布局，在严格管控占用耕地总量前提下有效保障基础设施、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。



严守耕地保护红线

3.3 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局



01

统筹优化农用地空间布局

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；

02

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。

03

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

自然保护地核心保护区范围内的耕地，实行稳妥有序退出；自然保护地核心保护区外的耕地，允许在不扩大现有耕地的前提下，开展种植活动，可以修筑必要的生产生活设施。

城镇开发边界内耕地

对城镇开发边界进行成片开发，要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；已批准未建设的耕地实行单独管理，未使用且可以耕种的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

河湖管理内耕地

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。

严格管控类耕地

对优先保护类耕地加强保护，确保面积不减少、土壤环境质量不下降；对安全利用类耕地因地制宜选择技术模式，确保种出合格粮；对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。

城镇村范围内耕地

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。

2024 强化永久基本农田特殊保护



科学划定永久基本农田



划定永久基本农田储备区



优化永久基本农田空间布局



强化永久基本农田管护



健全永久基本农田保护机制



强化永久基本农田特殊保护

4.1 科学划定永久基本农田

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。全市共划定22.85万亩永久基本农田。

科学合理分解下达目标任务。将永久基本农田逐级分解下达，切实推进乡镇层面将永久基本农田严格落实到地块。

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。划定永久基本农田储备区0.23万亩。
- ◆ 健全和完善永久基本农田储备区制度。



强化永久基本农田特殊保护

4.3 优化永久基本农田空间布局

□ 优化永久基本农田结构

按照“总体稳定，布局优化，严格管控”的要求，在确保耕地数量有增加，质量有提升，生态有改善，空间布局有优化的前提下依据有关要求调整永久基本农田布局。科学评价永久基本农田划定成果，分类巩固永久基本农田划定成果。

□ 量质并重做好永久基本农田补划

永久基本农田经依法划定，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。严格控制建设占用。严格补划任务落实。

□ 及时动态更新永久基本农田数据库

根据自然资源部关于永久基本农田动态监测监管的要求，统一永久基本农田划定、建设、补划和数据库建设标准，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完成后，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，合格后报部，实现动态更新管理。



强化永久基本农田特殊保护

4.4 优化永久基本农田空间布局

- ◆ 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。



4.4 优化永久基本农田空间布局

- 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。



05 保障重要农产品生产空间



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



保障重要农产品生产空间

5.1 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
- 🗨️ 优化其他粮食作为生产空间
- 🗨️ 加强粮食生产功能区管理

5.2 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
- 🟢 因地制宜发展稻鱼稻虾特色等水产品产业空间

5.3 大力拓展农产品多样化生产空间

- ✔️ 优化油料作物生产空间
- ✔️ 蔬菜生产空间
- ✔️ 水果生产空间
- ✔️ 中药材生产空间
- ✔️ 生猪养殖
- ✔️ 水产养殖

切实加强补充耕地管理



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



6.1

积极拓展补充耕地空间

① 整合现有耕地周边可开发资源潜力

以现有耕地为核心，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、采矿用地等可复垦的低效建设用地区域，作为耕地周边补充耕地潜力来源。

② 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。

③ 耕地后备资源利用重点区域

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。

6.2

积极拓展补充耕地空间

科学制定补充耕地计划，加强跨区域流转补充耕地指标监督管理，从源头上杜绝无序开发，确保补充耕地稳妥有序开发。

6.3

划定补充耕地重点区域

根据资源禀赋，科学划定补充耕地重点区域，重点区域主要分布在涇澹农场、毛里湖镇、药山镇、白衣镇、新洲镇。

6.4

引导耕地后备资源合理利用

- ★ 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。

07 有序推进耕地恢复



科学划定耕地恢复空间



实行耕地恢复年度计划管理



确定耕地恢复重点区域



建立耕地恢复长效机制



7.1 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。
- 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

到2025年，全市预计恢复耕地0.61万亩，到2035年预期有效恢复耕地1.22万亩。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。

7.3 确定耕地恢复重点区域

通过对宜恢复属性耕地采取整治措施，增加耕地面积，改善生态环境，科学划定恢复耕地重点区域，重点区域主要分布在涇澹农场、药山镇、毛里湖镇、白衣镇、新洲镇。

7.4 建立耕地恢复长效机制

建立“耕地恢复+”实施模式

建立完善耕地恢复管理制度

严格监督考核和后期监管

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



严格耕地用途管制

8.1 分类落实耕地利用优先序

永久基本农田

津市市落实了永久基本农田22.85万亩，占全市耕地面积的90.51%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产。

90.51%



一般耕地

9.49%



永久基本农田以外的耕地为一般耕地，占全市耕地面积的9.49%，主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。



8.2 切实规范耕地占补平衡



占一补一

占优补优

占水田补水田

先补后占

严格耕地用途管制

8.3 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

8.4 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“简化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。

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



稳妥提升耕地土壤固碳能力



科学防治和利用污染耕地



着力提升耕地质量

9.1 大力推进高标准农田建设

- 明确落实建设目标
- 强化标准提升实施综合效能
- 严格落实后期管控

9.2 有序推进旱地改造水田工程

- 深入挖掘旱地改水田资源潜力
- 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

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
- 率先打造湖南省“耕作层银行”工作典范

9.4 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

9.5 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 健全耕地保护体系



贯彻落实耕地保护基础制度



全面推行田长制



健全空天地网调查监测体系



构建耕地全程一体化管控体系



健全耕地保护体系

10.1

落实耕地保护基础制度

- 贯彻落实基础法律制度
- 建立健全配套制度体系

10.2

全面推行田长制

- 明确主要工作目标
- 全面构建田长体系
- 落实田长制主要任务

10.3

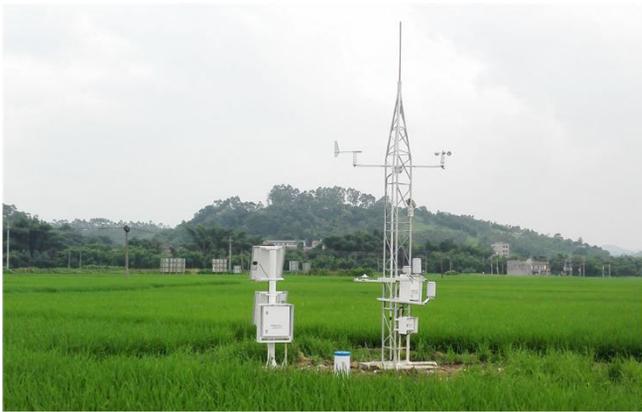
健全空天地网调查监测体系

- 持续推进耕地利用动态监测监督
- 构建“空天地网”综合监测体系
- 助力“早发现，早制止”

- 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
- 充分发挥自然资源执法保障体系作用
- 健全耕地保护督察考核机制

10.4

构建耕地全程一体化管控体系



11 工程安排



旱改水工程



土地整治工程



耕地恢复工程



智慧平台建设



规划重点工程，建设“智慧管理平台”

11.1 旱改水工程



2023-2035年，津市市安排旱改水建设项目共9个，规模约1.54万亩，主要分布在涞澹农场、药山镇、毛里湖镇、白衣镇、新洲镇。



11.2 土地整治工程

耕地后备资源开发工程：2023-2035年，津市市安排耕地后备资源开发项目共5个，规模0.91万亩，主要分布在涞澹农场、药山镇、毛里湖镇、白衣镇、新洲镇。

高标准农田建设：2020-2035年，重点工程项目共5个，规模6.44万亩，主要分布在毛里湖镇、白衣镇、新洲镇。



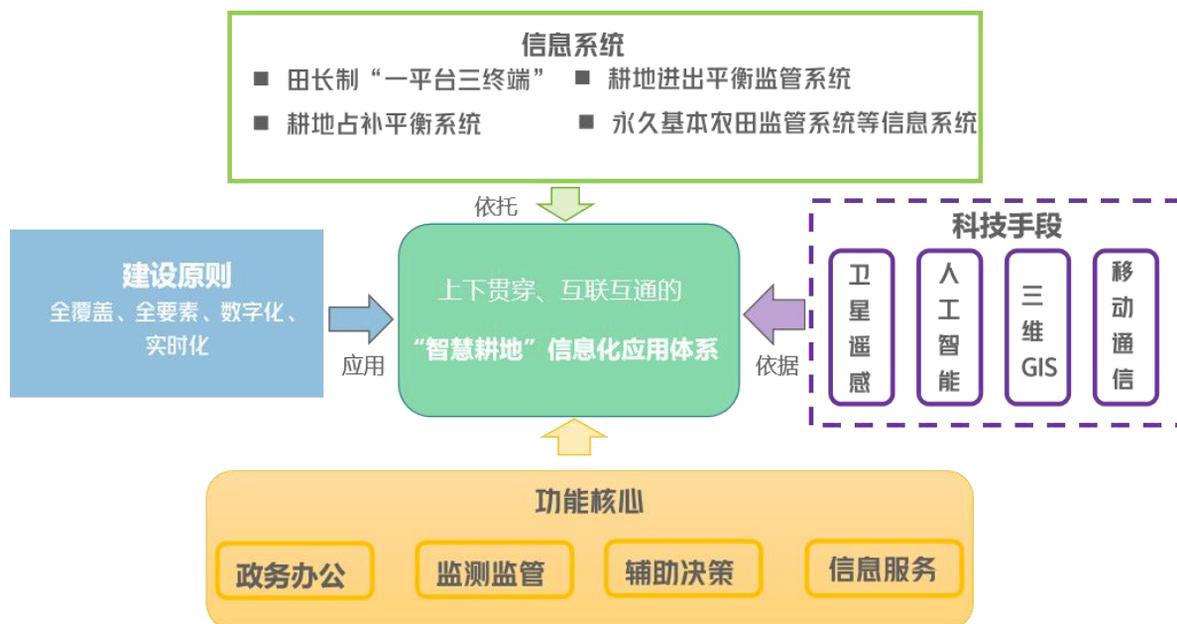
规划重点工程，建设“智慧管理平台”

11.3 耕地恢复工程



- 在把握好社会风险、生态环境影响的基础上，在土壤、水源、地形、交通等条件较好、集中连片程度较高的地块实施耕地恢复工程，切实发挥示范带动作用，有效推进耕地任务恢复。
- 2023-2035年，津市市安排耕地后备资源恢复项目共8个，恢复规模4.01万亩，涉及白衣镇、涞澹农场、毛里湖镇、新洲镇、药山镇、襄阳街街道、嘉山街道、金鱼岭街道。

11.4 智慧平台建设



12

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



加强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



强化规划实施保障

12.1 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

12.2 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

12.3 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

12.4 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健全耕

12.5 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