

怀化市耕地保护国土空间专项规划

Special Plan for Land Space Protection of Cultivated Land in Huaihua City

(2021-2035年)



怀化市自然资源和规划局
二〇二三年三月

前言

Preface

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，也为保障粮食安全提出了更高要求。做好耕地保护是全市义不容辞的政治任务。市委、市政府做出重大部署，编制《怀化市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），对可长期稳定利用耕地和永久基本农田、耕地后备资源、恢复属性地类实行耕地保护“一张图”管控。

《规划》回顾和总结了“十三五”以来怀化市耕地保护工作成效，分析了怀化市耕地保护面临的形势和挑战，提出了全市耕地保护目标、永久基本农田保护目标，是全市耕地保护的总纲，是怀化市国土空间总体规划必备的专项规划，是编制县级耕地保护国土空间专项规划的基本依据，具有战略性、协调性和约束性。规划范围包括全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

Preface

一

新阶段和新理念

二

优化耕地和永久基本农田布局

三

保障重要农产品生产空间

四

多措并举提升耕地质量

五

健全耕地保护监管体系

六

重大工程安排

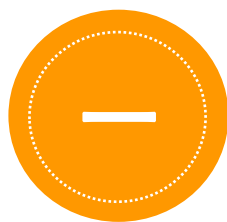
七

加强鹤城区耕地保护

八

规划实施保障





新阶段和新理念

- 新形势和新挑战
- 规划目标与任务
- 规划原则
- 资源基础



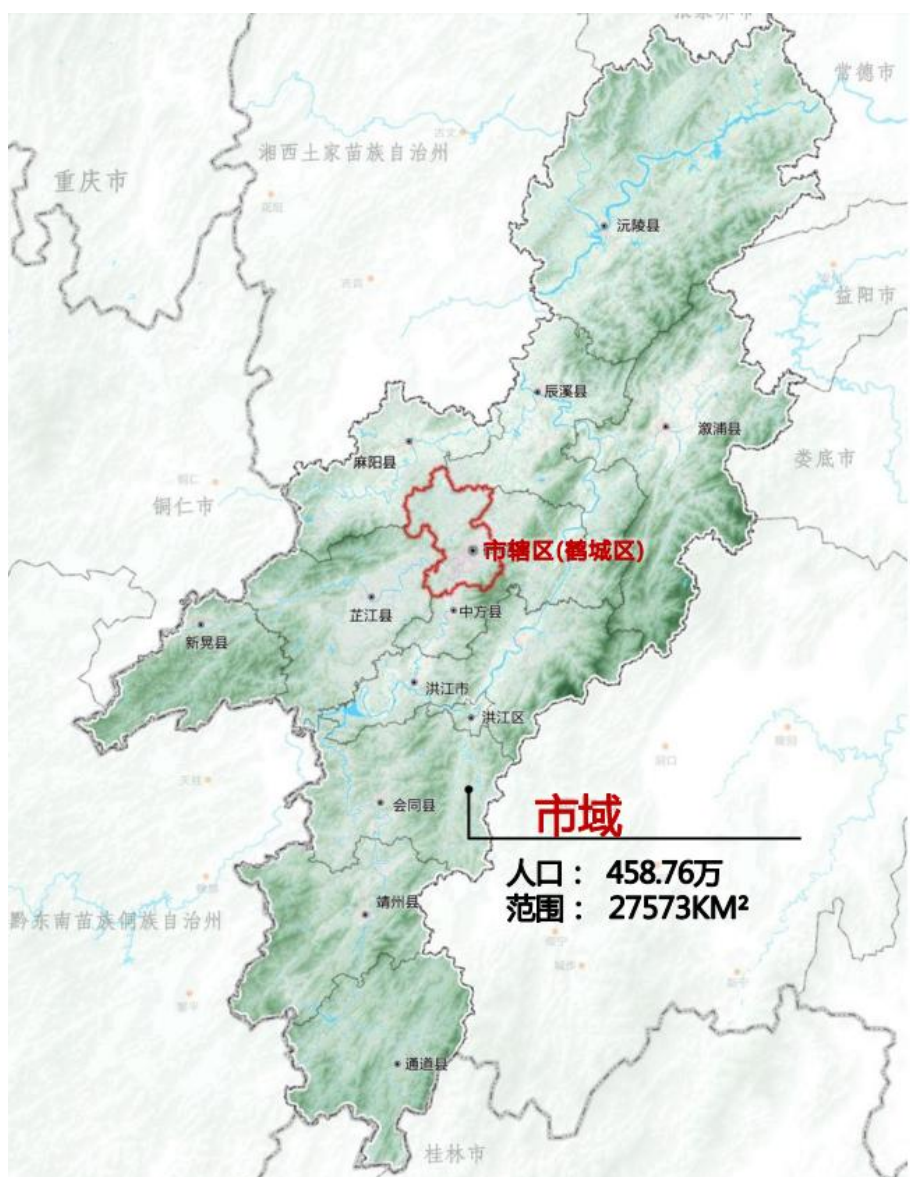
1 资源基础

◆ **区域位置**：位于湖南省西部偏南，沅水中上游，处于武陵山脉和雪峰山脉之间。

◆ **幅员面积**：怀化市国土总面积为**27573平方千米**，是湖南省面积最大的地级市。

◆ **地类格局**：七山二丘岗，一份平原加水域。

◆ **耕地资源**：2020年末，全市耕地**427.97万亩**。



- 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



3 规划目标与任务



规划目标

2025年

至2025年，怀化市耕地保护目标**427.97万亩**，永久基本农田**376.95万亩**。

2035年

至2035年，怀化市耕地保护目标**423.93万亩**，永久基本农田**376.15万亩**。

规划任务

- 01 严格**耕地保护目标**管理，牢牢守住耕地保护红线。
- 02 强化**永久基本农田**特殊保护，稳定优质耕地布局。
- 03 严格落实**耕地用途**管制，坚决遏制耕地“非农化”防止“非粮化”。
- 04 拓展**农产品生产空间**，保障农产品有效供给。
- 05 稳妥有序推进**耕地恢复**，引导耕地集中布局。
- 06 加强**耕地质量**建设，全面提升粮食生产能力。
- 07 健全**耕地保护政策制度体系**，提升耕地治理能力。



4 新形势和新挑战

01 应对粮食安全危机要求严守耕地和永久基本农田红线

02 农村耕地非法占用和耕地撂荒日益严重

03 占补平衡压力日趋加大

04 耕地质量问题“难发现”“难治理”





田布局 优化耕地和永久基本农

- 恢复耕地空间
- 补充耕地空间
- 永久基本农田空间
- 特殊区域耕地空间
- 耕地空间



1 耕地空间

耕地保护目标

至2035年，全市耕地保护目标**423.93万亩**。另有4.37万亩耕地未纳入耕地保护目标，包括：

- ◆ 已批建设占用2.00万亩
- ◆ 农业设施占用0.08万亩
- ◆ 自然保护地核心区0.90万亩（中方康龙省级自然保护区、沅陵借母溪国家级自然保护区、芷江三道坑省级自然保护区、会同鹰嘴界国家级自然保护区）
- ◆ 水源一级保护区0.05万亩
- ◆ 河湖范围0.89万亩
- ◆ 节余指标0.25万亩
- ◆ 碎小图斑0.21万亩

02

严格耕地用途管制

- ◆ 分类落实耕地利用优先序
- ◆ 规范耕地占补平衡
- ◆ 落实耕地进出平衡
- ◆ 严肃处置违法违规占用耕地



2 特殊区域耕地空间

◆ 全市生态保护红线内耕地**3.78万亩**，其中自然保护地范围内耕地**3.03万亩**，自然保护地外生态保护红线内耕地**0.75万亩**。

◆ 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。

◆ 全市城镇开发边界内耕地**4.17万亩**，其中水田**3.43万亩**，旱地**0.74万亩**。

◆ 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。

01

生态保护红
线内耕地

02

01

城镇开发边界
内耕地

02



2 特殊区域耕地空间

◆ 全市位于河湖高水位线范围内耕地1.99万亩，其中纳入耕地保护目标耕地1.10万亩，未纳入耕地保护目标耕地0.89万亩。

01

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，对于不纳入耕地保护目标任务，实行有序退出。

02

◆ 全市严格管控类耕地3.80万亩，其中水田3.55万亩，旱地0.25万亩，主要分布在沅陵县、辰溪县、溆浦县。

01

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。

02



2 特殊区域耕地空间

◆ 全市批而未用耕地**3.37万亩**，主要分布在**鹤城区、洪江市、中方县、沅陵县**。

◆ 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。

◆ 全市种植油茶耕地**1.60万亩**，其中水田1.42万亩，旱地0.18万亩，主要分布在**中方县、辰溪县、新晃县和溆浦县**。

◆ 对于已种植油茶确实无法恢复的耕地实行有序退出。

01

批而未用
耕地

02

01

种植油茶
耕地

02



2 特殊区域耕地空间

◆ 全市规划期内基础设施建设占用主要包括文化教育、卫生事业、环境保护、交通、邮电、供水供电、科研与技术服务等市政公用工程设施和公共生活服务设施的建设。

01

基础设施
建设占用
耕地

02

◆ 在保障基础设施建设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。



3 永久基本农田空间

“

- ◆ 至2035年，全市永久基本农田保护目标**376.15万亩**。
- ◆ 其中：**溆浦县、沅陵县、芷江县**分布比重较大，分别占比15.74%、14.52%、10.78%。
- ◆ 划定永久基本农田储备区3.76万亩。

”



3 永久基本农田空间

科学划定永久基本农田

- ①科学合理分解下达目标任务
- ②严格划定落实永久基本农田
- ③推进永久基本农田上图入库

划定永久基本农田储备区

- ①合理划定永久基本农田储备区
- ②健全和完善永久基本农田储备区制度

优化永久基本农田空间布局

①优化永久基本农田结构

- 核实划定不实情况
- 摸清质量不优情况
- 评价布局合理性状况
- 通过图斑空间置换优化布局
- 加大恢复耕地力度增强补划潜力
- 积极推进问题图斑就地整改

②量质并重做好永久基本农田补划

- 严格控制建设占用
- 严格补划任务落实

③及时动态更新永久基本农田数据库

强化永久基本农田管护

- ①制止永久基本农田“非农化”及“非粮化”
- ②强化永久基本农田质量建设

健全永久基本农田保护机制

- ①完善永久基本农田保护补偿机制
- ②构建永久基本农田动态监管机制
- ③强化执法监督和保护考核机制

01.全市预计

至2035年，补充耕地**11万亩**。

02.全市现有

- 耕地周边可开发资源潜力**8.95万亩**
- 旱地改水田资源潜力**3.25万亩**
- 耕地后背资源开发潜力**69.19万亩**

03.管理措施

- 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

5 恢复耕地空间

01.全市预计

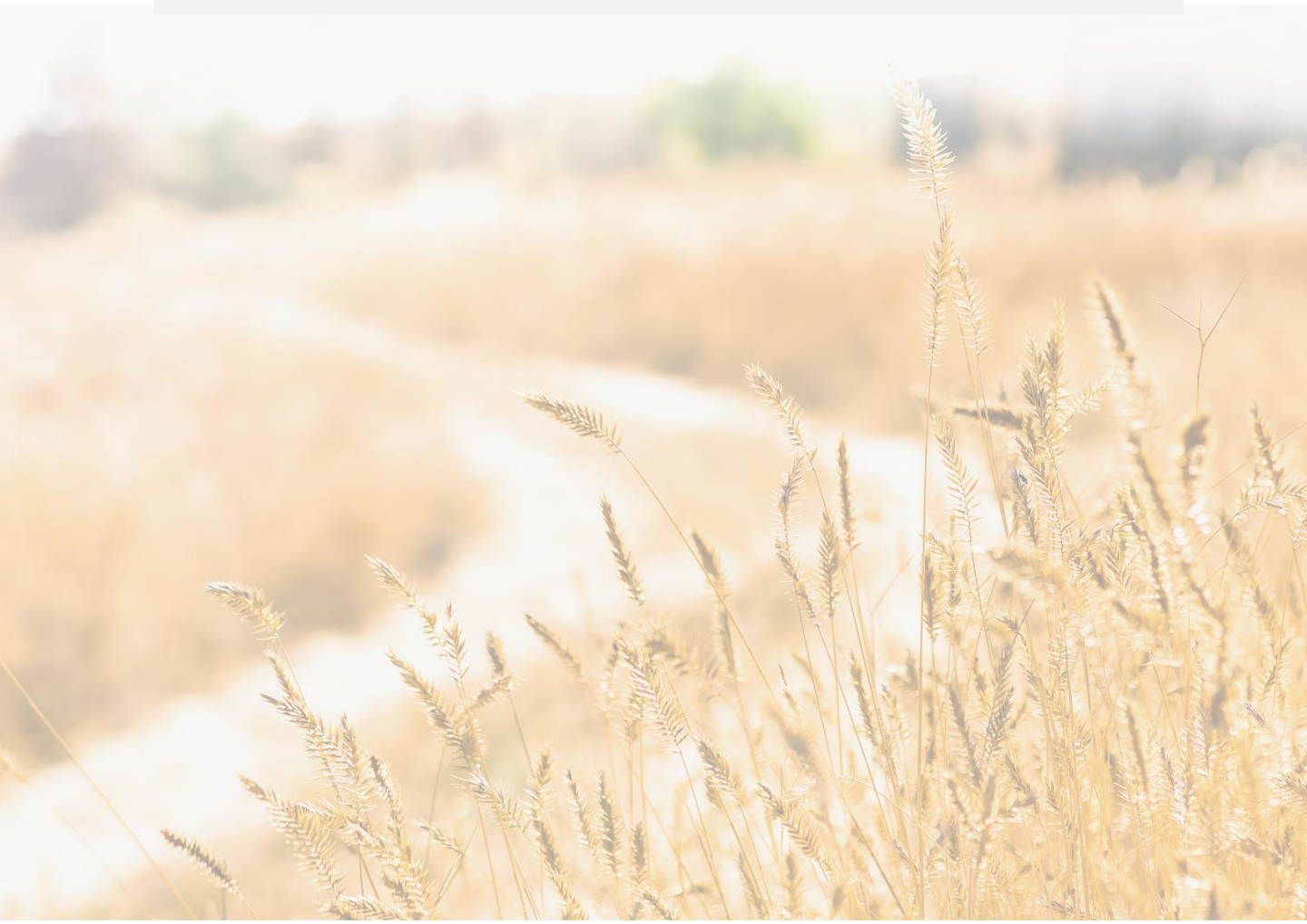
A

至2035年，恢复耕地**42.19万亩**。

02.全市现有

B

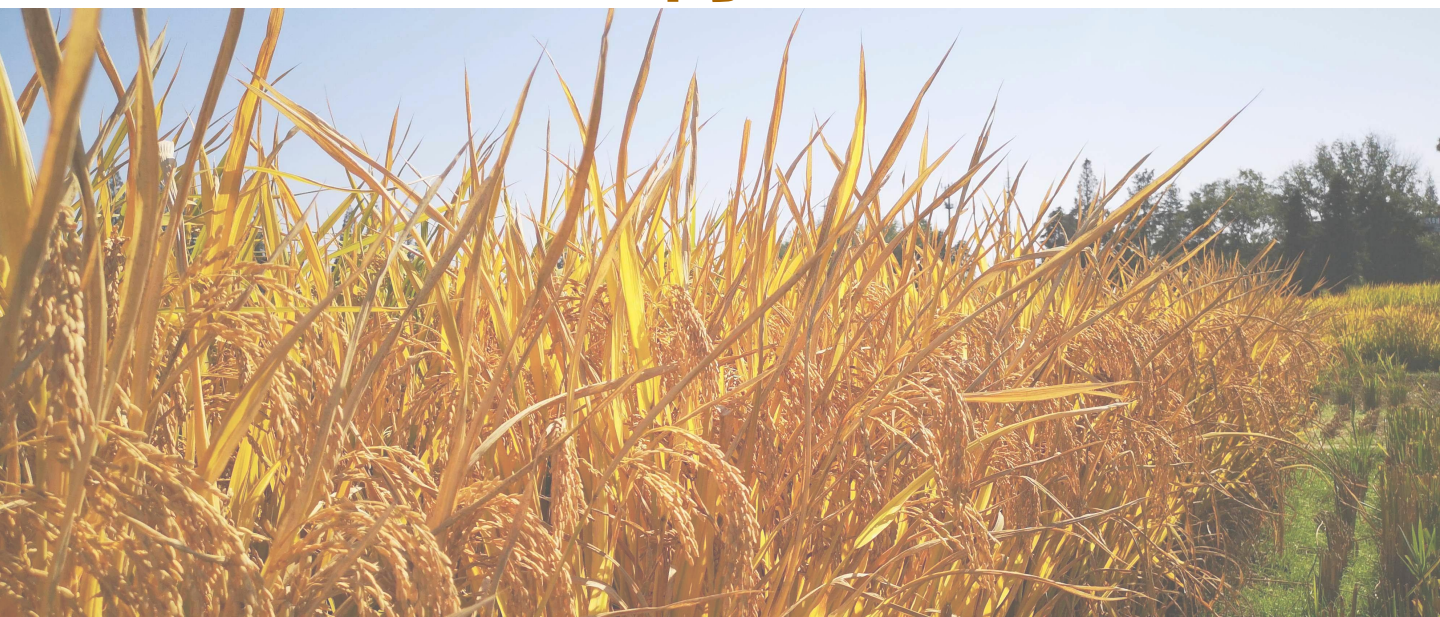
全市恢复耕地潜力**80.71万亩**，主要分布于**洪江市、溆浦县、沅陵县、靖州县、芷江县**，分别为11.64万亩、9.39万亩、9.28万亩、7.29万亩、7.25万亩。





保障重要农产品生产空间

- 大力拓展农产品多样化生产空间
- 保障菜篮子生产空间
- 优先保障粮食生产空间



1 优先保障粮食生产空间

01 稳定水稻生产空间

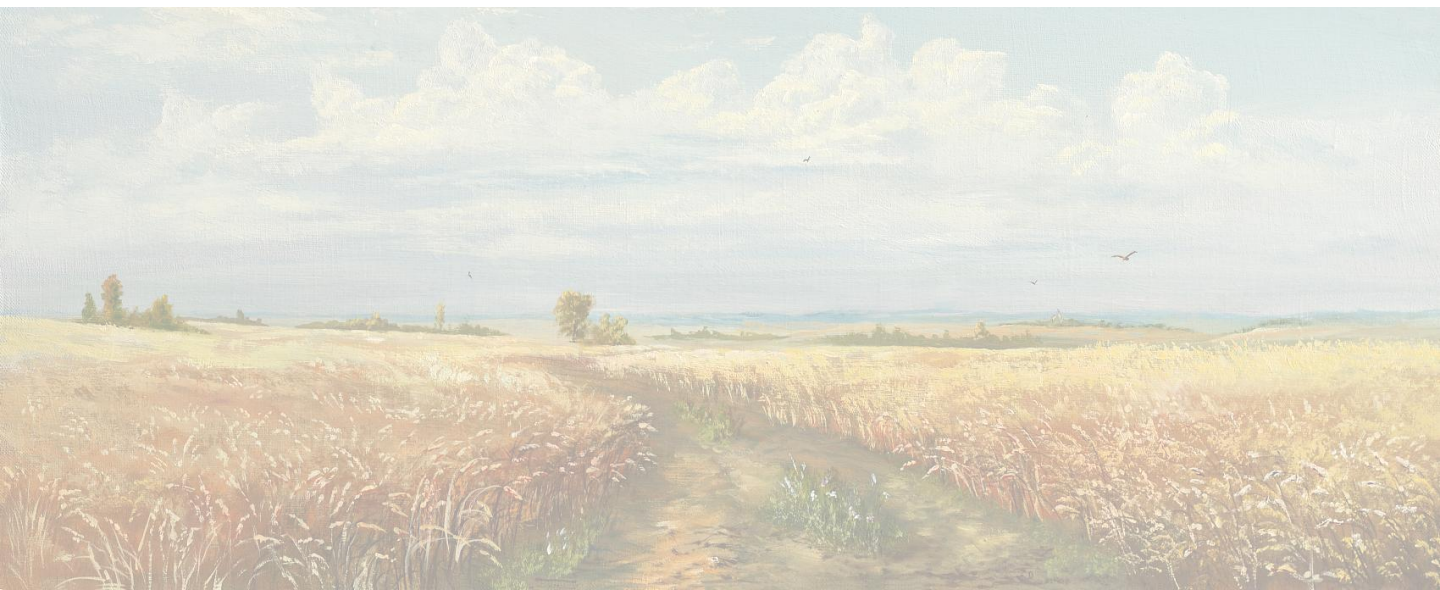
以永久基本农田、高标准农田和水稻生产功能区为基础，大力开展早稻集中育秧，稳定双季稻播种面积；引导水稻生产功能区至少种上一季水稻，支持一季稻区发展再生稻；提高科技投入，加快旱生水稻品种研究，拓广水稻种植空间。

02 拓展玉米大豆生产空间

充分利用旱土、高岸田、天水田、渗漏田、抛荒地、房前屋后自留地以及其他零散地块发展玉米大豆种植。

03 优化其他粮食作物生产空间

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。



2 保障菜篮子生产空间和拓展农产品多样化

以对接粤港澳大湾区“菜篮子”工程为主线，以“一菌两茄三瓜”（食用菌，紫红长茄、特色番茄，黑皮冬瓜、节瓜、黄瓜）为重点，建设蔬菜标准园、特色产业园等骨干优质“菜篮子”产品供应基地。

◆以**麻阳、洪江市**为重点的高山蔬菜基地

◆以**沅陵、辰溪、溆浦、洪江市、靖州、会同、通道**等县市为主体，建设湘西黑猪、黔邵花猪等优势生猪养殖区

◆以**新晃、芷江、会同、麻阳**等县为主体建设优质肉牛养殖区

◆以**芷江、洪江市、洪江区、中方、溆浦、麻阳、辰溪**等县市区为主体，建设芷江鸭、乌骨鸡等特色家禽养殖区

◆以**沅陵、洪江市、辰溪、芷江**等县市为主体建设特色水产养殖区

芷江鸭养殖加工基地及主题文化产业园、溆浦鹅养殖加工基地和主题文化体验园、辰溪37万由稻渔综合种养基地、黔邵花猪养殖基地、沅陵县湘西黑猪养殖基地、雪峰乌骨鸡产业园。

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

四

多措并举提升耕地质量

■ 加强质量建设保证绿色发展

■ 旱地改造水田工程

■ 高标准农田建设



高标准农田建设

2025年

至2025年，全市建成高标准农田**89.89万亩**。

2035年

至2035年，将全市永久基本农田全部建成高标准农田，规划期累计建成高标准农田**376.15万亩**。

打造重点示范工程

绿色共享数字管理

严格落实后期管护



2025年

到2025年，全市累计建成旱地改造水田**0.40万**亩。

2035年

到2035年，全市累计建成旱地改造水田**1.14万**亩。

综合考虑土壤条件、耕作便利度等因素，选取各县市区旱改水潜力的35%作为2035年旱改水任务目标。



3 加强质量建设 保证绿色发展

耕作层土壤剥离再利用

- ◆综合强化顶层设计和政策配套
- ◆稳妥推进耕作层剥离再利用

耕地土壤固碳能力提升

- ◆提倡农田有机肥的施用
- ◆大力推广保护性耕作
- ◆开展作物轮作与种植覆盖作物

科学防治和利用污染耕地

- ◆加强督促调度，开展分片帮扶指导
- ◆加强农用地土壤污染防治源头治理
- ◆切实推进畜禽粪污和农作物秸秆资源化利用

五

健全耕地保护管控体系

- 构建耕地全程一体化管控体系
- 健全空天地网调查监测体系
- 推行田长制
- 落实耕地保护基础制度



加强一体化管控

贯彻落实耕地保护基础制度

- ◆贯彻落实基础法律制度
- ◆完善健全配套制度体系

全面推行田长制

- ◆明确主要工作目标
- ◆全面构建“4+1”田长体系
- ◆落实田长制主要任务

健全空天地网调查监测体系

- ◆推进辖区内铁塔视频监测统筹建设
- ◆构建“空天地网”综合监测体系
- ◆助力“早发现，早制止”

构建耕地全程一体化管控体系

- ◆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
- ◆健全耕地保护督察考核机制





重大工程安排

- 智慧耕地平台建设
- 耕地恢复重大工程
- 土地整治重大工程
- 旱改水重大工程



规划重点 平台建设

全市旱改水重大工程主要包括：**溆浦县**：双井镇、桥江镇、卢峰镇、观音阁镇等乡镇旱改水项目。**通道县**：涉及溪口镇、菁芜洲镇、播阳镇旱改水项目。**芷江县**：涉及芷江镇、新店坪镇、大树坳乡等乡镇旱改水项目。**洪江市**：涉及安江镇、岩垅乡、沙湾乡等乡镇旱改水项目。

旱改水重大工程

全市土地整治重大工程主要包括：**溆浦县**：包括统溪河镇、龙庄湾乡、龙潭镇、卢峰镇、舒溶溪乡、桥江镇等乡镇。**中方县**：包括蒿吉坪瑶族乡、花桥镇等乡镇。**芷江县**：包括新店坪镇、芷江镇、大树坳乡、禾梨坳乡、楠木坪镇等乡镇。**鹤城区**：包括鹤城区黄金坳镇、凉亭坳乡等乡镇（街道）。

土地整治重大工程

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点区域发挥示范带动作用，有效推进耕地恢复工作。该重点区域覆盖**溆浦县、洪江市、中方县、靖州县、麻阳县、沅陵县**。

土地恢复重大工程

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。

智慧耕地平台建设



七

加强鹤城区耕地保护

■ 积极扩展耕地潜力

■ 永久基本农田保护情况

■ 现状资源及耕地保护目标



1 现状资源及耕地保护目标

现状耕地情况

鹤城区全区现状耕地面积**9.42万亩**，占土地总面积的9.33%。

耕地类型有水田、旱地两种，其中**水田面积8.73万亩**，占鹤城区耕地面积92.65%；**旱地面积0.69万亩**，占比7.35%。

耕地保护目标

至2025年，鹤城区全区耕地保护目标为**9.42万亩**。**至2035年**，全区耕地保护目标为**8.86万亩**。

特殊区域内耕地

生态保护红线内耕地。全区生态保护红线内耕地**0.02万亩**。

城镇开发边界内耕地。全区城镇开发边界内耕地**1.33万亩**。

河湖管理范围内耕地。全区河湖管理范围内耕地**0.06万亩**。

严格管控类耕地。全区严格管控类耕地**0.03万亩**。

2 永久基本农田保护情况



永久基本农田保护目标

至**2025年**鹤城区永久基本农田保护目标为**7.07万亩**。

至**2035年**鹤城区永久基本农田保护目标为**7.05万亩**。

永久基本农田划定情况

根据“三区三线”划定成果，鹤城区区永久基本农田划定落实面积为**7.05万亩**。主要分布于**黄金坳镇、凉亭坳乡和坨院街道**等。



永久基本农田储备区划定情况

永久基本农田储备区规模按永久基本农田保护面积的1%予以落实，鹤城区永久基本农田储备区目标为**0.07万亩**，主要分布于**黄金坳镇**。



3 积极扩展耕地潜力

01 资源潜力分析

鹤城区全区现有耕地后备资源开发潜力**0.95万亩**，耕地周边补充耕地潜力**0.13万亩**，旱地改水田潜力**0.06万亩**，恢复耕地潜力**3.30万亩**。

02 加强耕地开发计划管理

到**2035年**，鹤城区全区补充耕地任务**0.15万亩**，至**2035年**，鹤城区全区恢复耕地任务**2.54万亩**。

03 严格实行耕地后备资源用途管制

禁止任何单位或个人擅自在规划确定的耕地后备资源上建设建（构）筑物，或者借退耕还林、产业结构调整的名义随意占用或蚕食耕地后备资源区域，划定的耕地后备资源范围不得再划入生态保护红线、城镇开发边界、自然保护地、林地及其他法律法规禁止开垦为耕地的范围。



八

规划实施保障

- 挖掘和传播耕地的文化价值
- 耕地保护机制探索创新
- 科技支撑和信息化建设
- 规划传导和计划实施
- 组织领导和统筹协调



强化保障 谱写新章



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

- ◆加强总结宣传
- ◆充分利用媒体传播宣传
- ◆强化与规划年度计划衔接



加快科技支撑和信息化建设

- ◆完善耕地质量和数量的摸查体系
- ◆建立耕地动态监测体系
- ◆推动耕地保护信息化建设



加强耕地保护机制探索创新

- ◆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



挖掘和传播耕地的文化价值

- ◆是发展现代高效生态农业的需要。
- ◆是保护生态环境和生物多样性的基础。
- ◆是维系田园风光与乡村旅游的基石

