



宁远县

# 耕地保护国土空间专项规划

(2021-2035年)

公示版



【宁远县自然资源局】



# 前言

# Preface

耕地保护国土空间专项规划，是实现耕地保护目标和永久基本农田保护任务的具体体现，也是实现耕地利用结构优化和保护耕地资源的重要依据。编制耕地保护国土空间专项规划，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。

《宁远县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）是以习近平生态文明思想和习近平总书记关于耕地保护重要论述及一系列重要讲话精神为根本遵循，正确处理保护好与保障、发展与安全的关系统系，坚持用底线思维、系统思维来编制规划，充分认识耕地保护存在的问题和面临的挑战，提高耕地保护国土空间治理能力，落实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，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，保障粮食安全，为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务、全面建设社会主义现代化新宁远构筑坚实的资源基础。





# 目录

# Contents

## 1 规划编制背景

规划背景  
耕地现状  
现状评估  
保护成效

## 2 规划目标任务

目标确定  
目标分解  
主要任务

## 3 重点任务研究

建设占用耕地  
补充耕地潜力研究  
永久基本农田核实

## 4 重点区域和项目

重点区域划分原则  
重点项目安排依据  
划分结果

## 5 耕地布局优化

耕地流出情形  
耕地流入情形  
耕地布局优化

## 6 规划保障措施

加强组织领导和统筹协调  
加强规划传导和计划实施  
加快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



# 1

## 规划编制背景

规 划 背 景  
耕 地 现 状  
现 状 评 估  
保 护 成 效



# 1 规划编制背景

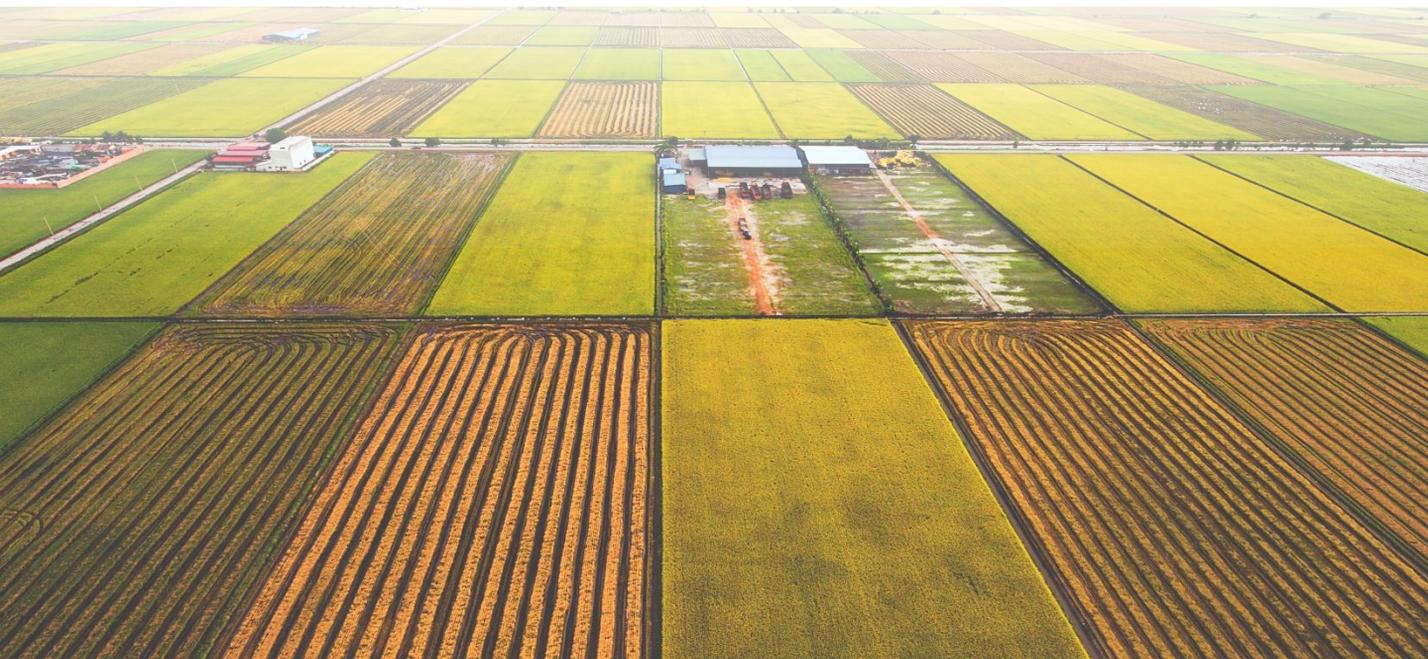
## 1.1 规划背景

“ **耕地保护专项规划是国土空间规划体系的重要组成部分**，专项规划直接服务于国土空间总体规划的编制，耕地保护一张图是耕地保护专项规划的重要成果内容。”

——《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）

“ 认真编好耕地保护专项规划，建立耕地保护一张图。要**统筹耕地占用、补充及后备资源管理**，真正把占在哪里、补在哪里、质量提升在哪里以及占补平衡时序问题规划得清清楚楚，切实做到以图管地、精准管控。”

——陈文浩副省长



# 1 规划编制背景

## 1.2 耕地现状

### “七分山水两分田、一分道路和庄园”

#### 耕地数量情况

——2020年末耕地**60.97万亩**，占全县16.25%；水田46.65万亩，占全县耕地面积76.51%；旱地14.32万亩，占全县耕地面积23.49%。

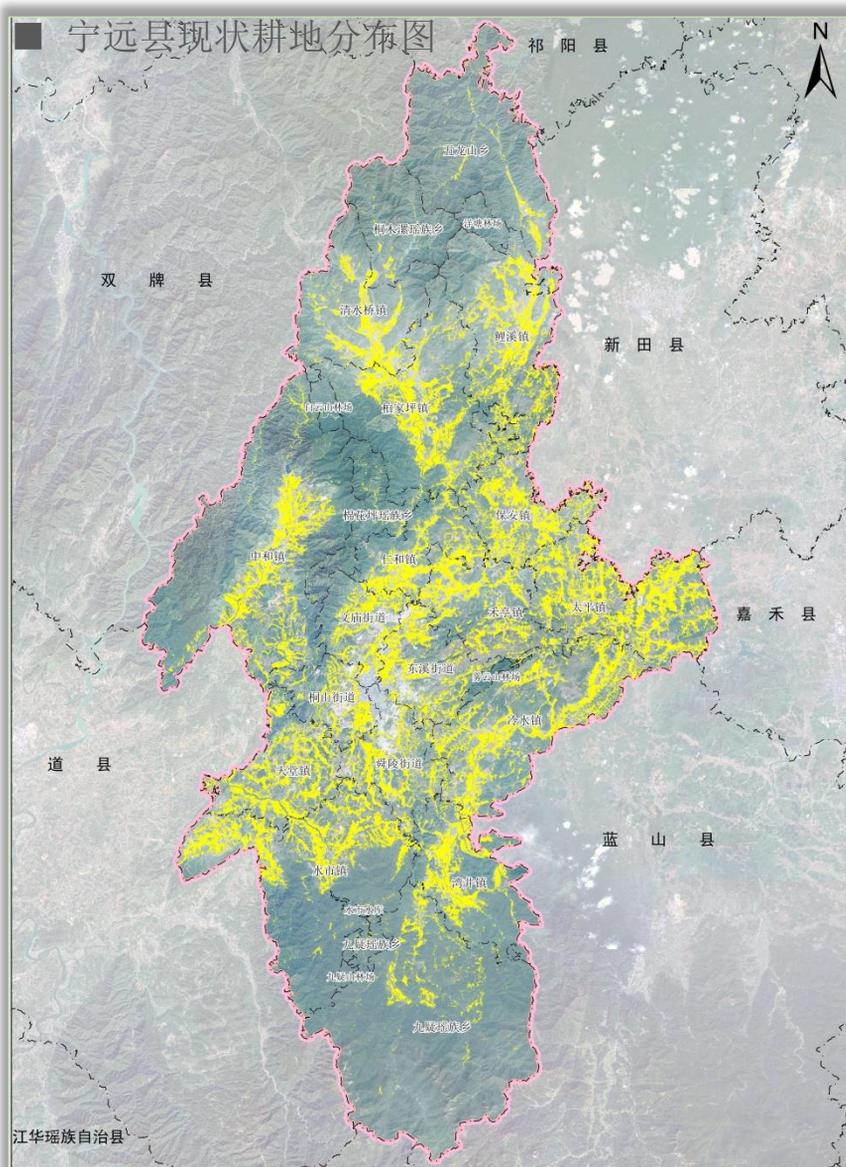
#### 耕地种植情况

——种植粮食作物面积占耕地的**66.50%**；粮与非粮轮作面积占耕地的9.11%；种植非粮食作物面积占耕地的21.79%；未耕种面积占耕地2.60%。

#### 耕地质量情况

——坡度为 $\leq 15^\circ$ 的耕地占全县耕地**98.63%**。

——2011-2020年高标准农田建设项目总规模34.28万亩，其中已实施且划入永久基本农田的高标准农田面积**22.40万亩**

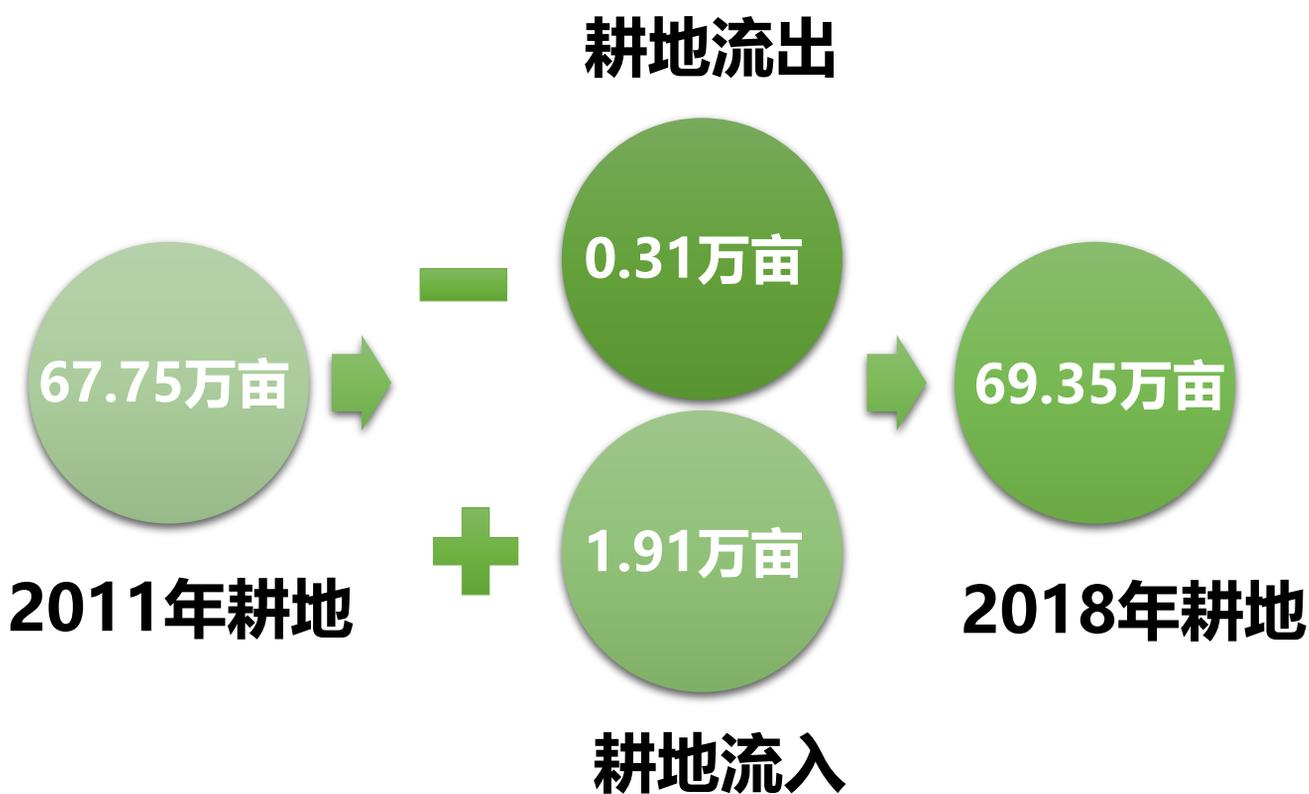


# 1 规划编制背景

## 1.3 现状评估

“十二五”以来耕地流入流出情况

2018年耕地比2011年耕地增加1.60万亩



# 1 规划编制背景

## 1.4 保护成效

1

严格落实耕地保护的优先序，做到现状耕地应保尽保、应划尽划；  
优先将长期稳定利用的耕地划入永久基本农田，并按照“大稳定、小调整”的原则  
通过“优进劣出”优化布局。

### 严格划定耕地和永久基本农田保护红线

2

实行非农建设占用耕地先补后占，强调占一补一、占优补优、占水田补水田；坚持良田粮用，鼓励果树林木上山上坡，推动“三调”查清的“可恢复耕地”逐步有序复耕。

严控耕地流出，加强改进占补平衡

3

2011年至2020年，共实施高标准农田项目43个，项目建设规模34.28万亩，建成高标准农田面积22.40万亩；有效解决耕地零散分布、农田基础设施短缺、质量较低等问题。

实施高标准农田建设工程，提高生产能力

4

运用卫星遥感技术开展土地卫片执法，及时发现、严肃查处违法占用耕地和永久基本农田等违法案件；高质量完成违建别墅问题清查整治、国家和省督察反馈问题整改。

开展土地卫片执法，查处违法违规行



# 2

## 规划目标任务

目标确定

目标分解

主要任务



# 2 规划目标任务

## 2.1 目标确定

指标	到2025年	到2035年	指标属性
耕地保护目标	607400.00	607400.00	约束性
永久基本农田保护面积	557100.00	557100.00	约束性
永久基本农田储备区规模	5600.00	5600.00	预期性
补充耕地任务量	5000.00	14500.00	预期性
恢复耕地任务量	4000.00	12000.00	预期性
粮食播种面积	470000.00	480000.00	预期性
高标准农田建设任务	149700.00	557100.00	预期性



### 2025年

耕地保护目标60.74万亩，  
永久基本农田保护面积  
55.71万亩

### 2035年

耕地保护目标60.74亩， 永  
久基本农田保护面积55.71  
万亩

# 2 规划目标任务

## 2.2 目标分解

耕地保护目标

严格落实上级下达的耕地保护指标  
60.74万亩

依据各乡镇区位条件、资源禀赋、产业基础、生态保护等因素

结合规划期耕地流入流出分析情况

因地制宜，遵循规律，合理分解耕地保护目标指标

# 2 规划目标任务

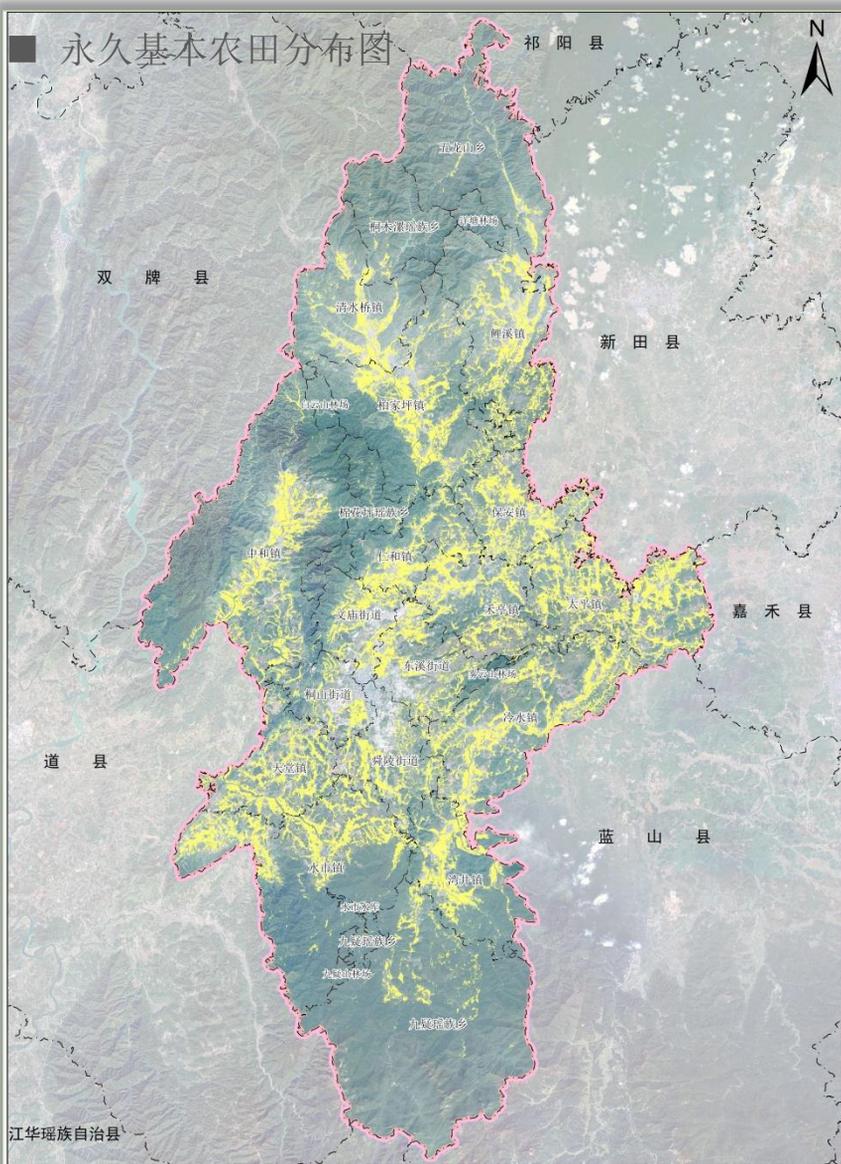
## 2.2 目标分解



### 永久基本农田保护面积



- ✓ 严格落实上级下达的永久基本农田保护目标55.71万亩
- ✓ 根据三线划定确定的永久基本农田保护图斑带位置、刚性传导至各乡镇



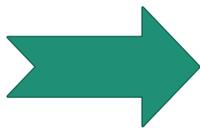
行政区名称	永久基本农田保护目标
文庙街道	16758.93
舜陵街道	21431.03
桐山街道	11691.39
东溪街道	22579.47
天堂镇	33281.21
水市镇	51994.93
湾井镇	27613.27
冷水镇	53797.14
太平镇	63438.69
禾亭镇	29512.17
仁和镇	22506.06
中和镇	45587
柏家坪镇	43873.54
清水桥镇	20507.22
鲤溪镇	41701.1
保安镇	29310.95
九嶷山瑶族乡	12471.53
五龙山瑶族乡	4777.63
棉花坪瑶族乡	2030.24
桐木漵瑶族乡	2241.2
宁远县	557104.7

# 2 规划目标任务

## 2.3 主要任务

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

加强耕地质量建设，全面提升粮食生产能力。



06

稳妥有序推进耕地恢复，引导耕地集中布局。

07

健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。



# 3

## 重点任务研究

建设占用耕地分析

补充耕地潜力研究

恢复耕地潜力研究

永久基本农田核实



# 3 重点问题研究

## 3.1 建设占用耕地分析

01

从城镇开发边界集中建设区占用耕地的规模、布局等方面开展占用耕地的必要性论证。

根据三线划定成果，全县共划定城镇开发边界规模 **6.54万亩**，全部为集中建设区，涉及耕地面积 **0.38万亩**。



行政区名称	城镇开发边界规模	城镇开发边界内耕地面积
文庙街道	11155.37	430.27
舜陵街道	15467.36	1082.17
桐山街道	14576.12	1496.29
东溪街道	9878.92	374.23
天堂镇	591.82	5.56
水市镇	1434.37	29.19
湾井镇	926.57	67.56
冷水镇	1860.99	25.42
太平镇	670.23	6.98
禾亭镇	1040.58	62.28
仁和镇	939.08	33.74
中和镇	1037.45	28.11
柏家坪镇	2339.71	51.79
清水桥镇	1134.79	30.71
鲤溪镇	671.07	27.88
保安镇	562.41	50.09
九嶷山瑶族乡	1130.8	22.85
五龙山瑶族乡	3.15	0
棉花坪瑶族乡	3.23	2.68
桐木漯瑶族乡	3.54	3.53
宁远县	65427.55	3831.34

# 3 重点问题研究

## 3.1 建设占用耕地分析

02

重点建设项目的必要性、选址的合理性及建设用地定额标准等方面开展占用耕地的必要性论证。

根据宁远县国民经济与社会发展“十四五”规划和国土空间总体规划梳理的规划建设类重大项目，预计占用耕地  
**1.08万亩**

从占用时序来看，2021-2025年预计占用耕地0.37万亩，2026-2030年预计占用耕地0.37万亩，2031-2035年预计占用耕地0.34万亩

03

结合村庄规划，分析村民宅基地、集体产业用地、村级基础设施与公共服务用地等占用耕地情况

结合村庄规划，统计宁远县新增农村建设用地占用耕地907.37亩，其中水田656.92亩，旱地250.44亩



# 3 重点问题研究

## 3.2 补充耕地潜力研究

### 确保可长期稳定利用耕地不再减少——全面落实耕地占补平衡和进出平衡

#### I. 用地报批耕地占补平衡

在各类建设项目用地报批前

必须先行完成补充耕地

先补  
后占

占一  
补一

占优  
补优

占水田  
补水田

#### II. 动态监测耕地进出平衡

首先在县域范围内落实

运用卫星影像，以季度和年度为监管周期，按照“月发现、季小结、年总结”的监管工作机制，对全省占用耕地情况实行动态监测。

各市县除建设用地审批耕地占补平衡外，农村建房、违法占用及其他占用耕地未落实占补平衡的，省厅将冻结各市县相应的补充耕地指标。



# 3 重点问题研究

## 3.2 补充耕地潜力研究

### 耕地后备资源开发潜力 9.54万亩

以规划期耕地后备资源划定范围为基础，依据宁远县已实施同类型项目情况，综合分析待开发土地的限制因素、可开发利用条件、环境风险等情况，结合经济社会发展需求、科技水平等因素，测算各乡镇（街道）耕地后备资源开发规模和可补充耕地面积。



### 旱改水潜力 3.91万亩

通过选择区位条件较好、有灌溉水源、土壤条件良好的旱地改造成水田，改变耕地类型，提高耕地质量，进而提高农业产量

### 高标准农田建设潜力

33.31万亩

### 耕地周边补充耕地

### 潜力 0.54万亩

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，作为耕地周边补充耕地潜力来源。

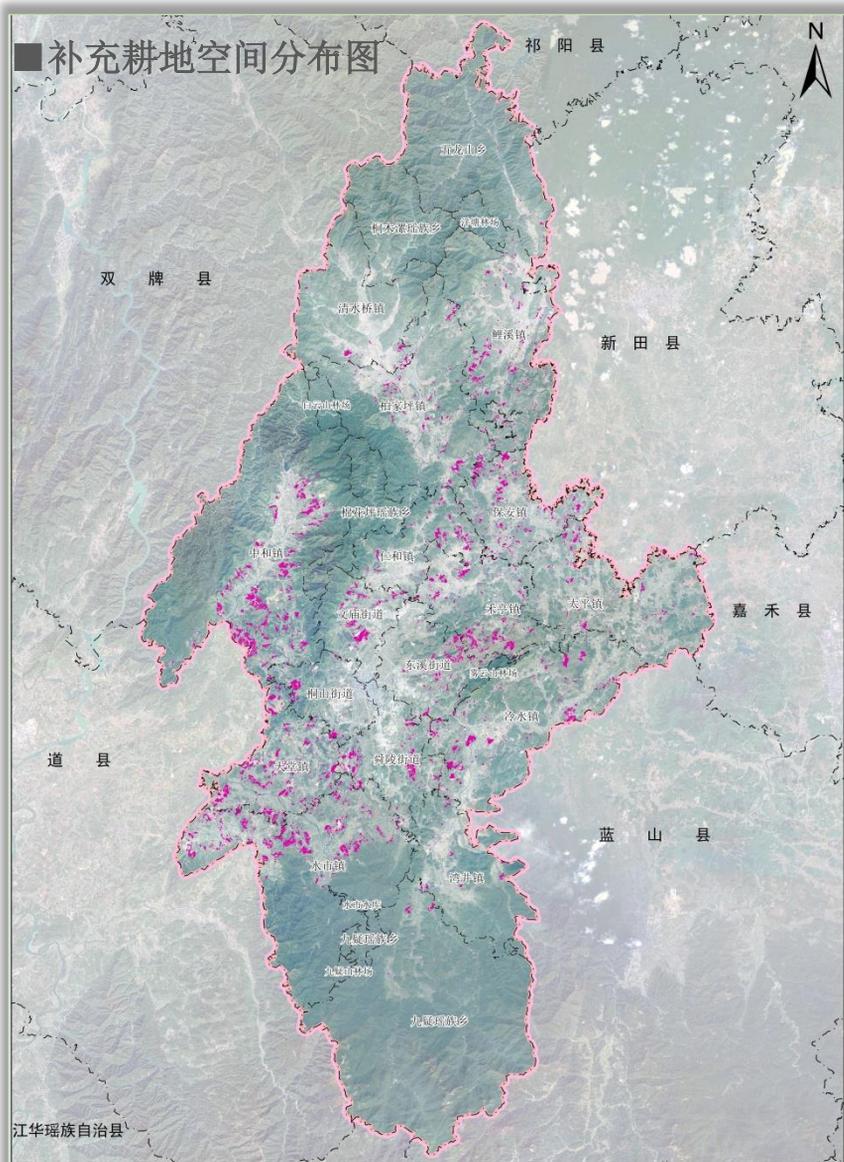


# 3 重点问题研究

## 3.2 补充耕地潜力研究

### 加强补充耕地管理

- ✓ 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。



# 3 重点问题研究

## 3.3 恢复耕地潜力研究

■ 恢复耕地潜力空间分布图



有序推进耕地恢复

建立恢复耕地长效机制

以标注“恢复属性”数据为基础，剔除生态保护红线、城镇开发边界等各类因素后，对全县补充耕地潜力进行分析研究。

恢复耕地潜力  
11.87万亩



# 3 重点问题研究

## 3.4 永久基本农田核实

### 三调一般耕地

#### 不宜划入部分

- ◆ 不宜或难以稳定利用的耕地；
- ◆ 严格管控类耕地；
- ◆ 生态保护红线范围内耕地；
- ◆ 零星分散、规模过小、不易耕作、质量较差等不宜作为永久基本农田的耕地；
- ◆ 规划建设占用的耕地：主要为模拟划定的城镇开发边界内耕地、重点建设项目拟占用耕地以及为农民集中建房点用地预留所必要占用耕地。
- ◆ 法律法规确定的其他禁止或不适宜划入永久基本农田保护的耕地。



**扣除**



**补划潜力1.32万亩**

**优先选取**

#### 补划图斑

- ✓ 已建成的高标准农田和正在实施整治的中低产田；
- ✓ 与已划定的永久基本农田集中连片，质量高于本地区平均水平且坡度小于15°的耕地；
- ✓ 已经划入“两区”的优质耕地；
- ✓ 列入优先保护类、安全利用类的耕地；
- ✓ 集中连片、规模较大，有良好的水利与水土保持设施的耕地；
- ✓ 经土地综合整治新增加的耕地。

**55.71万亩**

**永久基本农田**

**不小于1.26万亩**

**调入**

#### 划定不实情形

- ✓ **上报的划定不实图斑**：实地核实收集永久基本农田划定不实地块；
- ✓ **2022年变更调查流出耕地**：2022年现状非耕地；
- ✓ **种植油茶林图斑**：林业部门种植油茶林耕地；
- ✓ **违法督查图斑**：部、省下发违法图斑数据。

**1.26万亩**

**调出**

# 4

## 重点区域和项目

重点区域划分原则

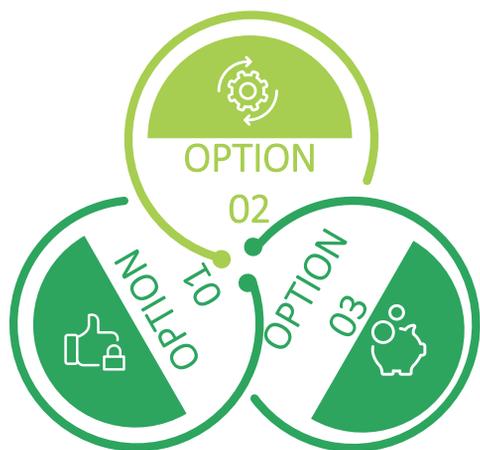
重点项目安排依据

划分结果



# 4 重点区域和项目

## 4.1 重点区域划分原则



### 规划控制原则

土地利用状况相对一致性

行政区界线的完整性

1

- 搜集、整理分区所需的基础资料和图件，对资料进行分析整理
- 同时有针对性的开展野外调研和现场勘查

2

- 综合分析各种资料，揭示出不同地域耕地后备资源利用潜力、类型、规模及实施条件的异同，并作为分区的重要参考

3

- 运用ArcGIS软件对土地利用现状图、等图件进行叠置分析，划分出分区网格
- 根据所选用的主导标志，以乡（镇、街道）为单元，初步拟定重点区域范围

4

- 根据有关部门对分区方案的意见，对初步方案进行反复修改、完善，形成最终方案

5

- 对重点区域进行分析，明确耕地后备资源利用重点区域的利用潜力及开发方向

# 4 重点区域和项目

## 4.2 重点项目安排依据

符合有关法律法规



大力支持发展的重点项目



基础设施条件具备



以耕地后备资源开发和旱地改水田项目为主



资源和环境条件具备



无权属问题



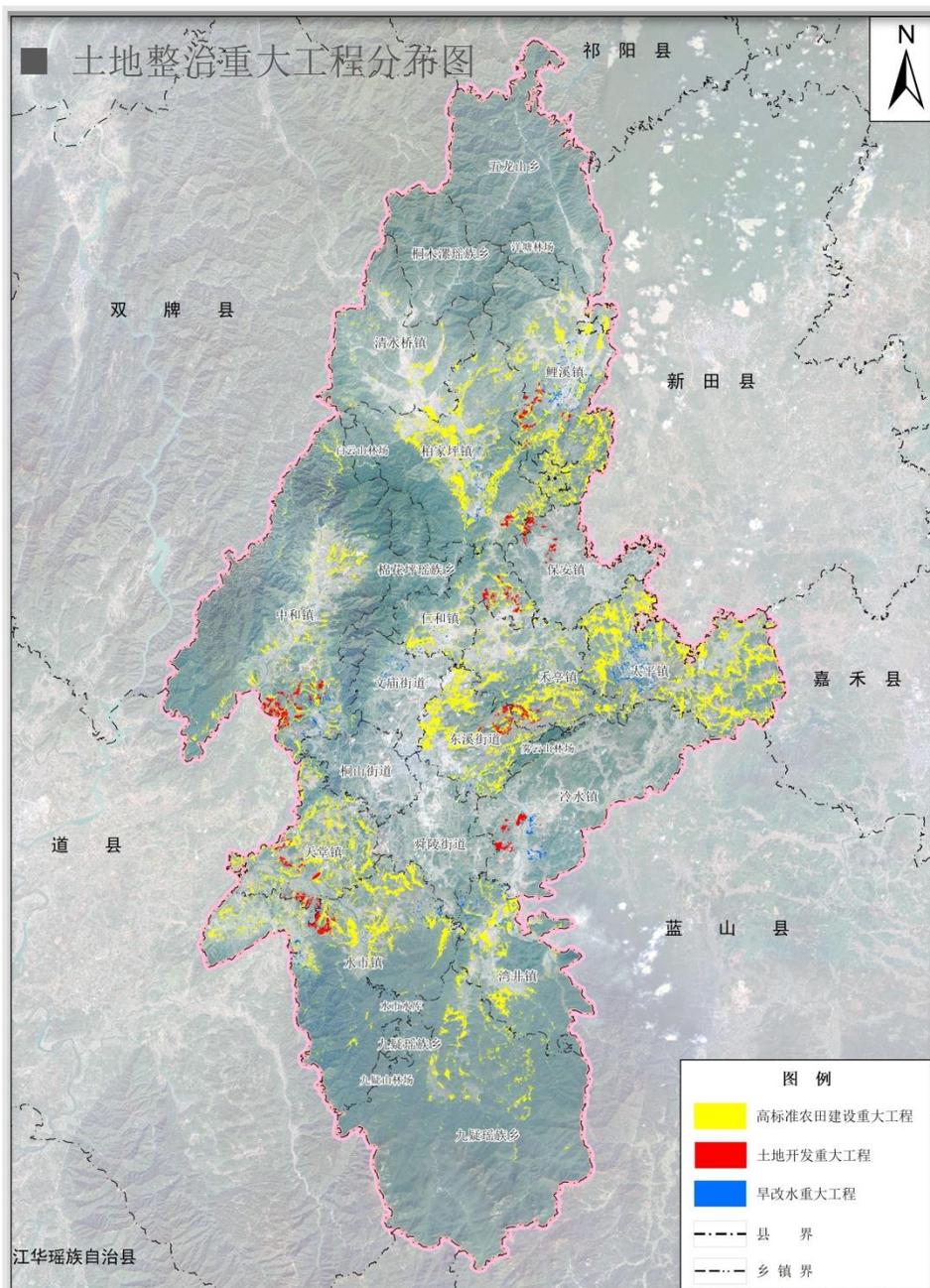
基本控制指标符合要求



# 4 重点区域和项目

## 4.3划分结果

到2025年: 宁远县  
安排土地开发重点  
项目 **5个**, 开发  
规模 **0.65万亩**;  
旱地改水田工程重  
点项目 **6个**, 建  
设规模 **0.46万亩**;  
高标准农田建设重  
点项目 **5个**, 建设  
规模 **15.62万亩**。



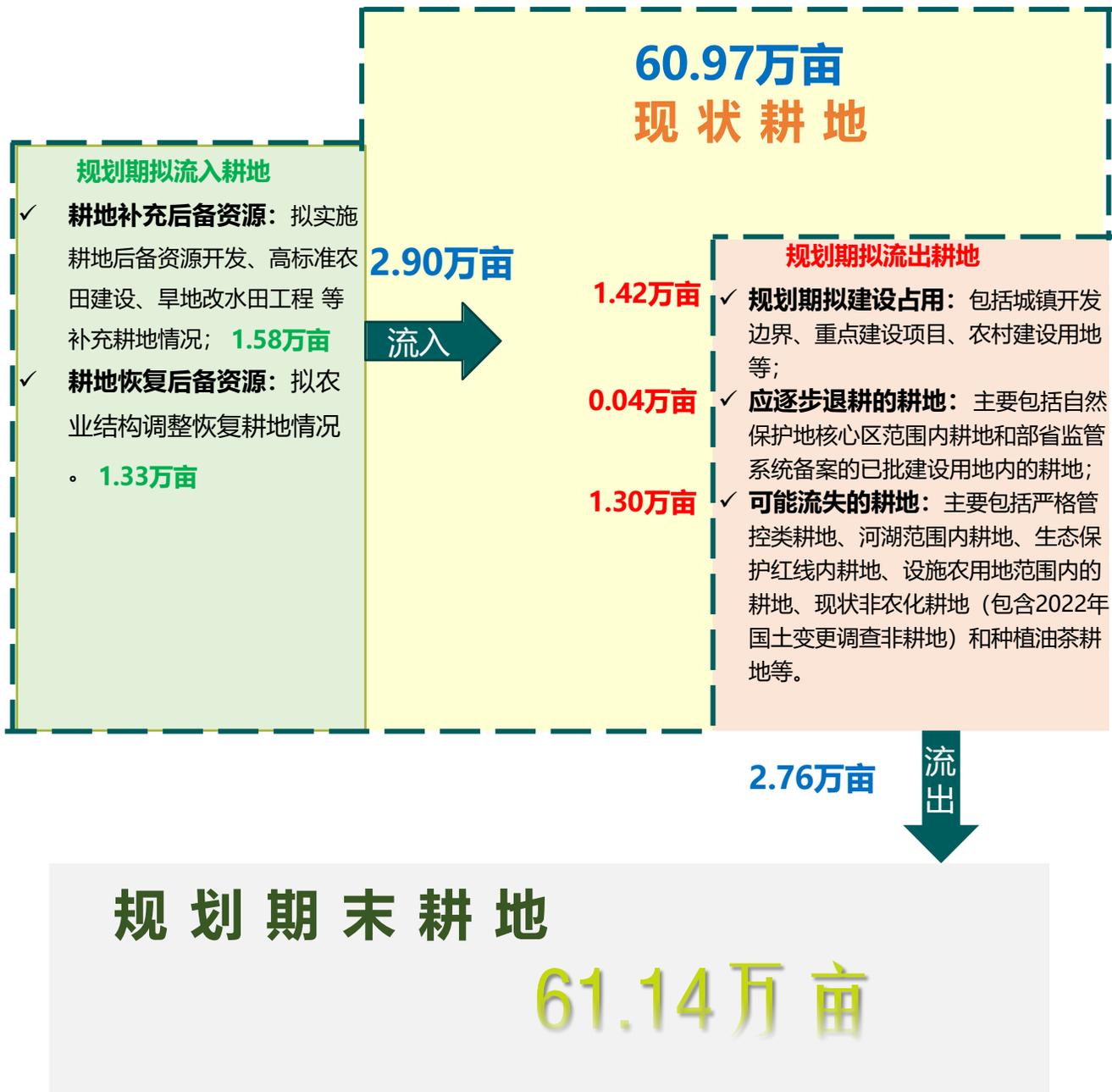


# 5

## 耕地布局优化



# 5 耕地布局优化



# 6

## 规划保障措施



# 6 规划保证措施

## 6.1 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

## 6.2 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

## 6.3 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

## 6.4 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
- 创新耕地保护长效推进机制
- 健全广大公民和社会主体积极参与机制

## 6.5 挖掘和传播耕地的文化价值

- 传承和谐天成的农耕思想
- 保护山水田园的乡村生态
- 建设守望相助的乡风民风
- 发扬耕读传家的优良传统

