

2021
2035

岳阳市
耕地保护国土空间专项规划
【2021-2035年】

公众版

岳阳市自然资源和规划局

2023年3月



党中央、国务院历年来高度重视耕地保护。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”，中央农村工作会议强调“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事”“要树立大食物观，构建多元化食物供给体系，多途径开发食物来源”，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。

岳阳市地处洞庭湖平原，素有“鱼米之乡”美誉，是重要的“湖湘粮仓”，做好耕地保护是义不容辞的政治责任和使命担当。根据省委、省政府的重要决策部署，为扛稳粮食安全重任，全面压实耕地保护责任，统筹保护和保障，发展和安全，全面提升耕地高质量保护，高水平利用，在《湖南省耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》和《岳阳市国土空间总体规划（2021-2035年）》的约束和指导下，制定《岳阳市耕地保护国土空间专项规划（（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是全市耕地保护的总纲，是国土空间总体规划必备的专项规划，具有协调性、约束性和实施性。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。



- 01 规划背景和目标
- 02 严守耕地保护红线
- 03 强化永久基本农田特殊保护
- 04 严格耕地用途管制
- 05 保障重要农产品生产空间
- 06 科学合理实施耕地开发
- 07 稳妥有序推进耕地恢复
- 08 多措并举提升耕地质量
- 09 因地制宜保护耕地生态
- 10 重大工程
- 11 保障措施



1

规划背景和目标

1.1 资源基础

1.2 规划范围与规划期限

1.3 指导思想

1.4 规划原则

1.5 规划目标

1.1 资源基础



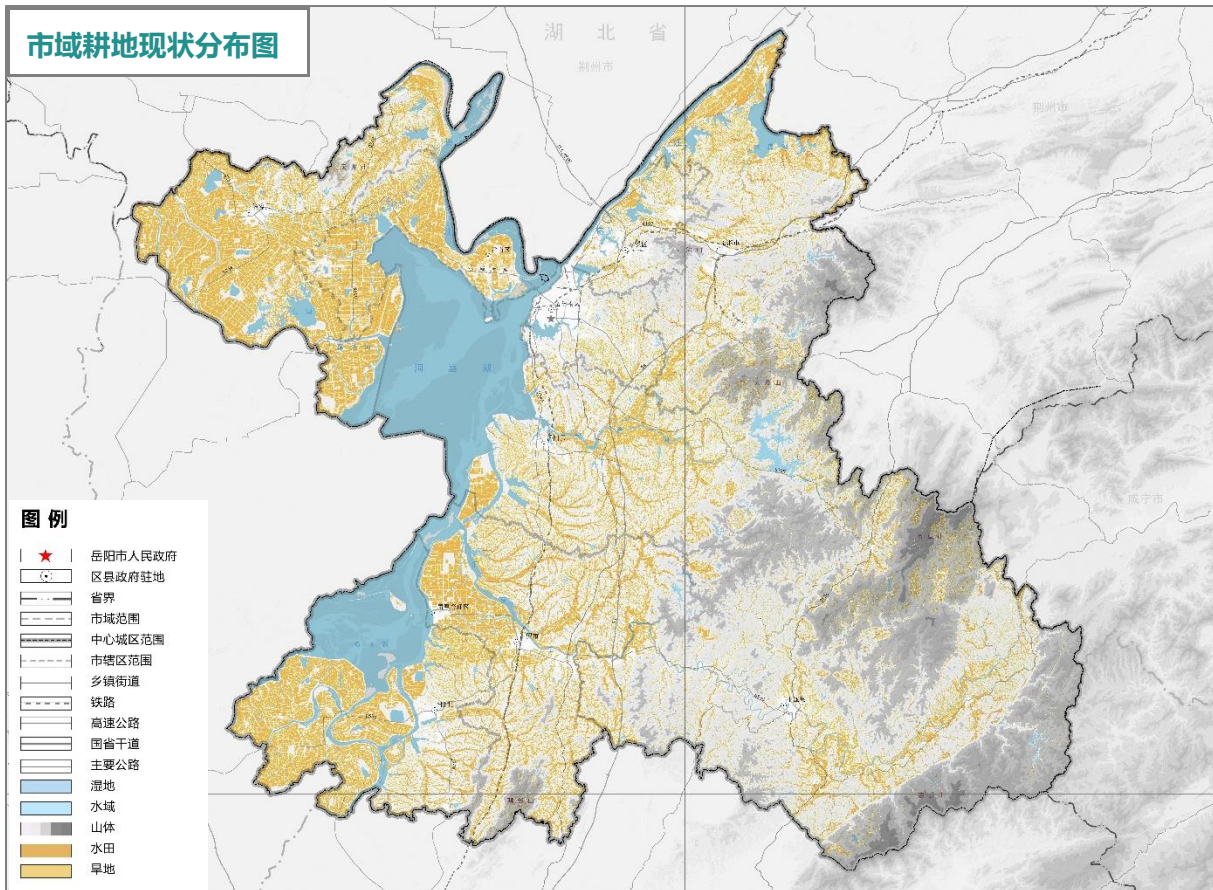
全市大致呈“四山二水二分田，二分道路和庄园”的地类格局。

自然资源禀赋优越
农业资源丰富多彩



耕地呈现“总体结构优、
利用程度高、分布多样化”
特征。

市域耕地现状分布图



1.2 规划范围与期限

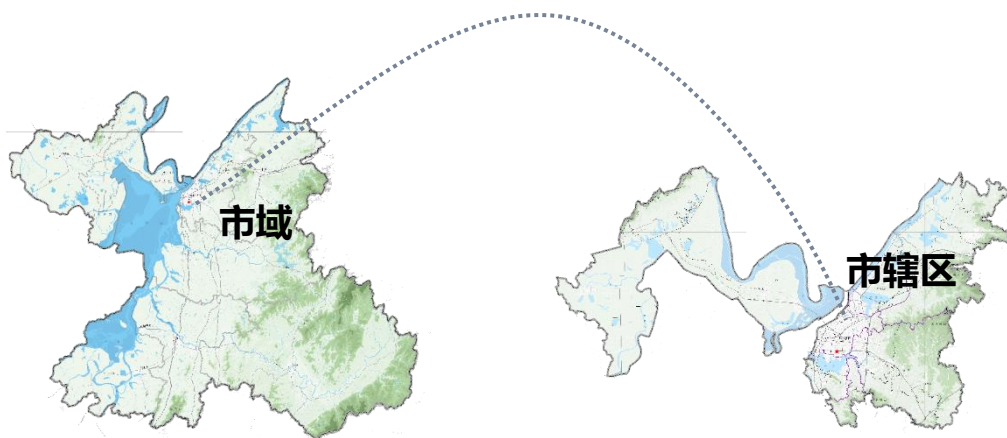
规划范围

市域 14857.79平方公里

岳阳市行政辖区内的全部国土空间，包括岳阳楼区、云溪区、君山区、汨罗市、临湘市、岳阳县、湘阴县、华容县和平江县。

市辖区 1412.58平方公里

根据具体管辖权限，岳阳市**市辖区**可细分为岳阳楼区、南湖新区、岳阳经济技术开发区、湖南城陵矶新港区、云溪区和君山区。



规划期限



2020年

规划基期年



2025年

规划近期年



2035年

规划目标年

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 and 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重大决策部署，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，立足岳阳“洞庭粮仓”的区域定位，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚持系统观念和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，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，彰显岳阳市作为湖南省重要商品粮生产基地的担当，为长江经济带环洞庭湖区优质农产品基地建设夯实资源基础。



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

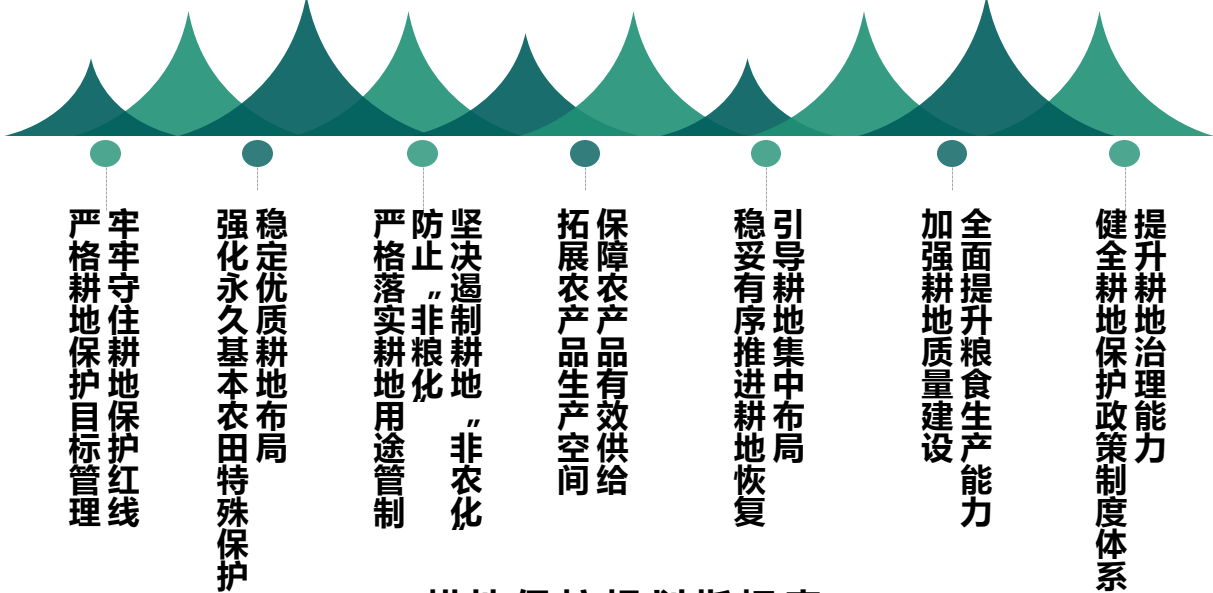
1.5 规划目标和任务

2025年

到2025年，落实耕地保护目标523.04万亩，永久基本农田保护面积459.25万亩，具有岳阳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516.11万亩，永久基本农田保护面积459.25万亩，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

■ 市域

指标	到2025年	到2035年	指标属性
耕地保护目标	523.04万亩	516.11万亩	约束性
永久基本农田保护面积	459.25万亩	459.25万亩	约束性
永久基本农田储备区	4.59万亩	4.59万亩	预期性
补充耕地任务量	4.8万亩	12万亩	预期性
恢复耕地任务量	待定	待定	预期性
粮食播种面积	700万亩	700万亩	预期性
高标准农田建设任务	累计建成370万亩	累计建成459.25万亩	预期性

■ 市辖区

指标	2035年耕地保护目标	2035年永久基本农田保护面积
岳阳楼区	0.83万亩	0.29万亩
南湖新区	0.29万亩	0.00万亩
岳阳经济技术开发区	6.73万亩	4.30万亩
湖南城陵矶新港区	0.83万亩	0.20万亩
云溪区	8.66万亩	6.50万亩
君山区	43.29万亩	38.16万亩

2 严守耕地保护红线

- 2.1 落实耕地保护党政同责
- 2.2 从严控制建设占用耕地
- 2.3 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局
- 2.4 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516.11万亩耕地和459.25万亩永久基本农田带位置下达至县级，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

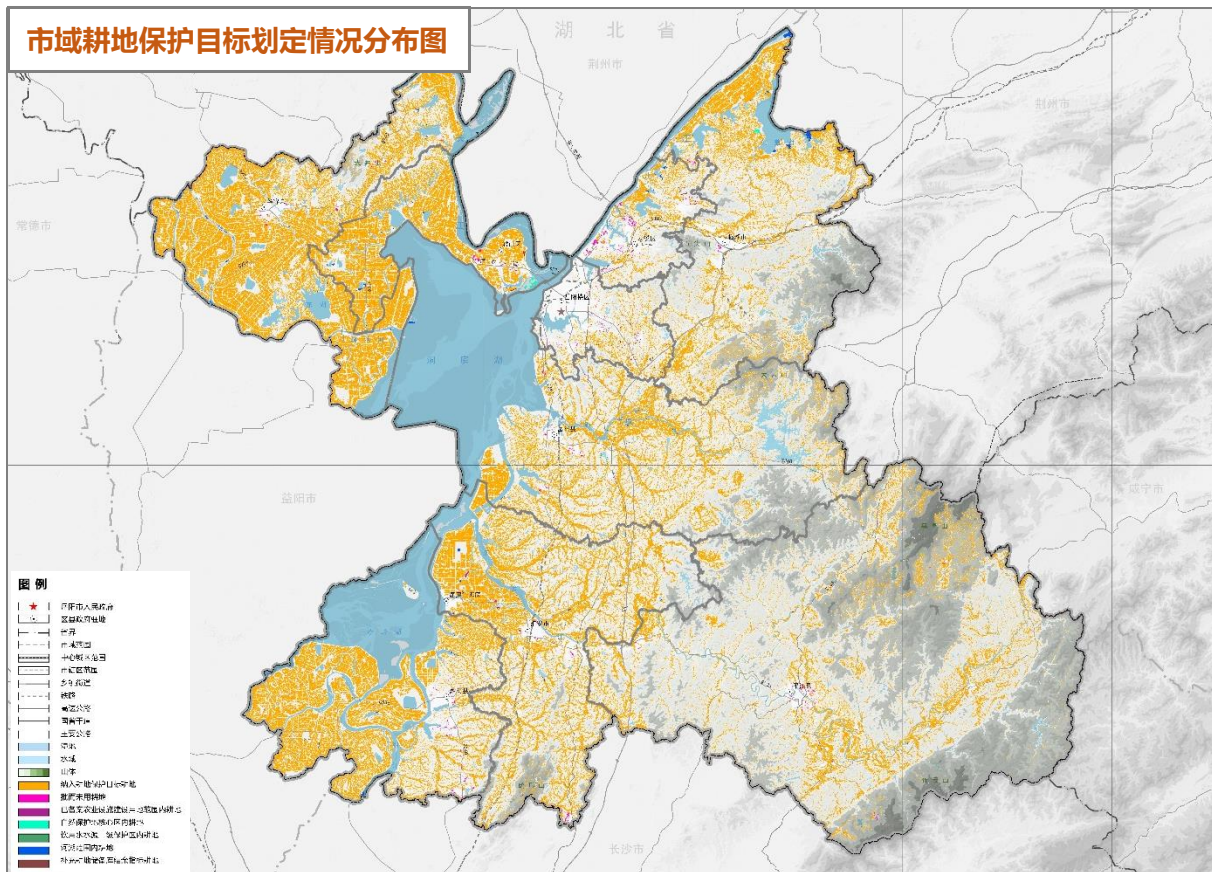
实行新增建设用地规划计划管控，严格项目用地审查，全力避让或减少占用耕地。严格落实补充耕地任务，合理落实省里下达年度补充耕地开发计划。



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。

市域耕地保护目标划定情况分布图



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，岳阳经济技术开发区、湖南城陵矶新港区等县市区城镇和特色产业园区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。



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“三大支撑”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

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

统筹优化农用地空间布局

02

严格实施耕地用途管制

03

科学有序推进退耕还林还草

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**

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

- 3.1 科学划定永久基本农田
- 3.2 巩固永久基本农田划定成果
- 3.3 严格永久基本农田占用与补划
- 3.4 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
- 分析布局优化潜力

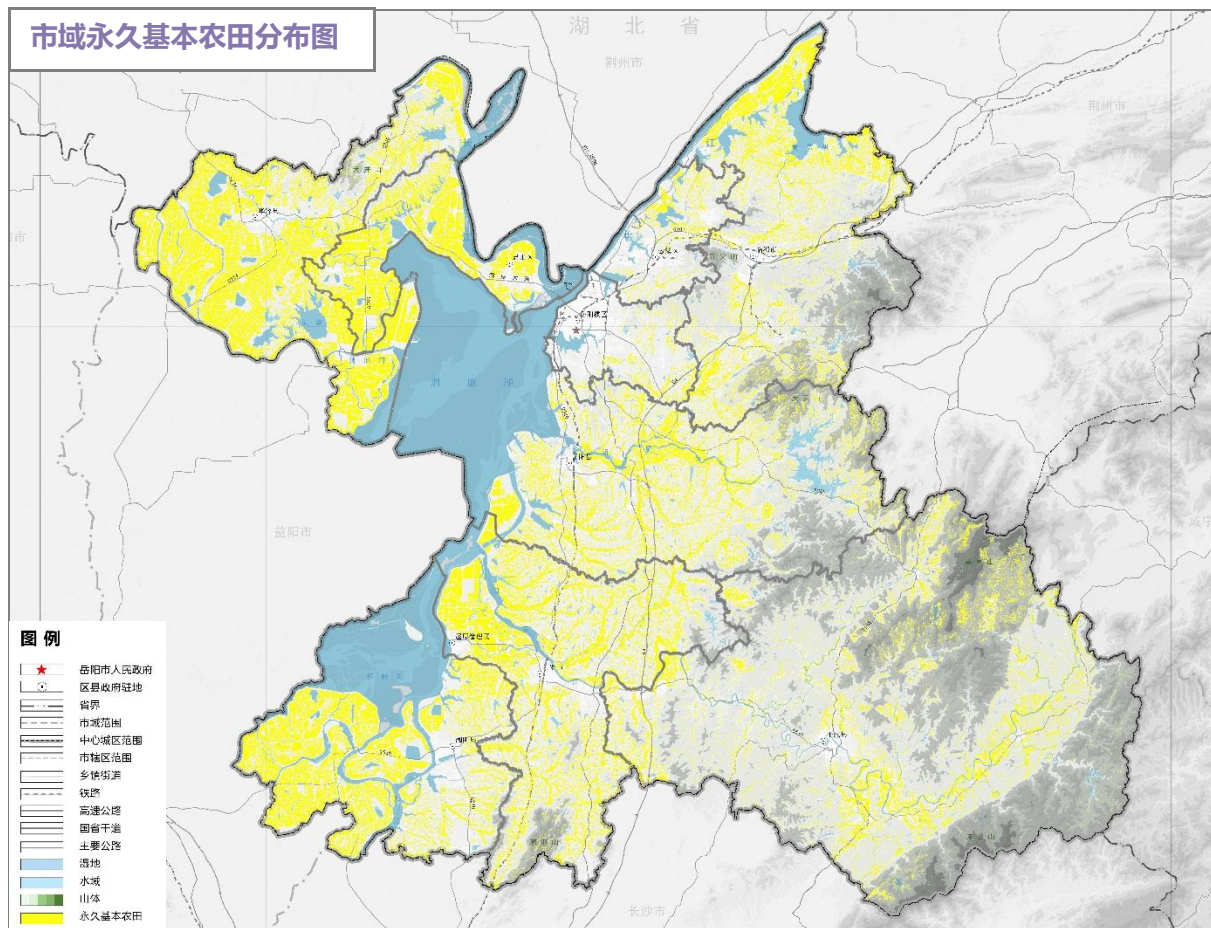
优化永久基本农田结构

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

市域永久基本农田分布图



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

强化执法监督和保护考核机制

4

严格耕地用途管制

- 4.1 分类落实耕地利用优先序
- 4.2 切实规范耕地占补平衡
- 4.3 严格落实耕地进出平衡
- 4.4 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

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

5.1 优先保障粮食生产空间

5.2 切实保障“菜篮子”生产空间

5.3 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630万亩左右、总产量稳定在270万吨左右。发展优质稻种植面积达到350万亩，完成200万亩高档优质稻标准化生产基地建设。



玉米种植区

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。重点推广大豆玉米带状复合种植模式。集成应用精量播种、增施有机肥、玉米宽窄行、病虫害绿色防控、适时晚收等关键技术。



大豆种植区

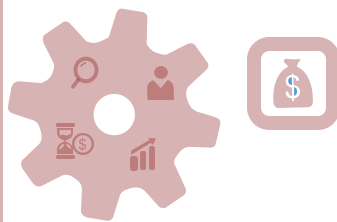
稳定春大豆面积，构建“夏大豆+油菜”模式并扩大种植面积，推广宜机收、高产、早熟、优质大豆品种。合理选择并推广春玉米带状间作春大豆、春玉米带状套作夏大豆、玉米大豆间作混合青贮等模式，推进全程机械化应用，集成应用合理增密、精量播种、低损机收等关键技术。



5.2 切实保障“菜篮子”生产空间

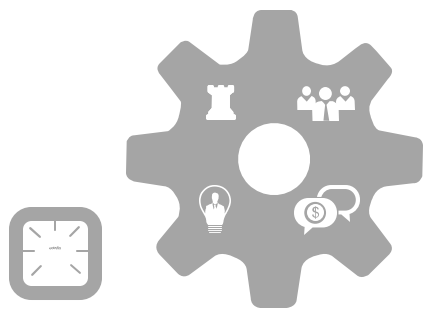
切实加强蔬菜产业基地化建设

重点在岳阳楼区、君山区、云溪区、岳阳县、临湘市、华容县等地建设都市区蔬菜供应基地。



建设洞庭湖高标准蔬菜基地示范区

加快建成“渠相通、路相连、旱能灌、涝能排、渍能降、机能进、物能运、土肥沃、产出高”的高标准蔬菜基地。到2025年，建成高标准蔬菜设施大棚1万亩，创建25个标准园。



5.3 大力拓展农产品多样化生产空间

油菜种植区

大力发展“稻油”“稻稻油”水旱轮作和“棉油”轮作种植模式，加强高含油量、高油酸含量新品种及高产高效生产技术的示范推广。

花生种植区

重点发展优质食用小籽发生，构建“油菜+夏花生”轮作、“春花生+秋芝麻”等种植模式。

棉花种植区

重点抓好华容县、君山区、岳阳县等优质棉花基地县建设，建设好高标准、上规模、产加销链接的优质棉花生产基地。在岳阳县和汨罗市严格管控类耕地上开展棉花替代种植试点，调整优化品种结构。

6 科学合理实施耕地开发

6.1 积极拓展补充耕地空间

6.2 加强补充耕地开发计划管理

6.3 划定补充耕地重点区域

6.4 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。全市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7.01万亩。

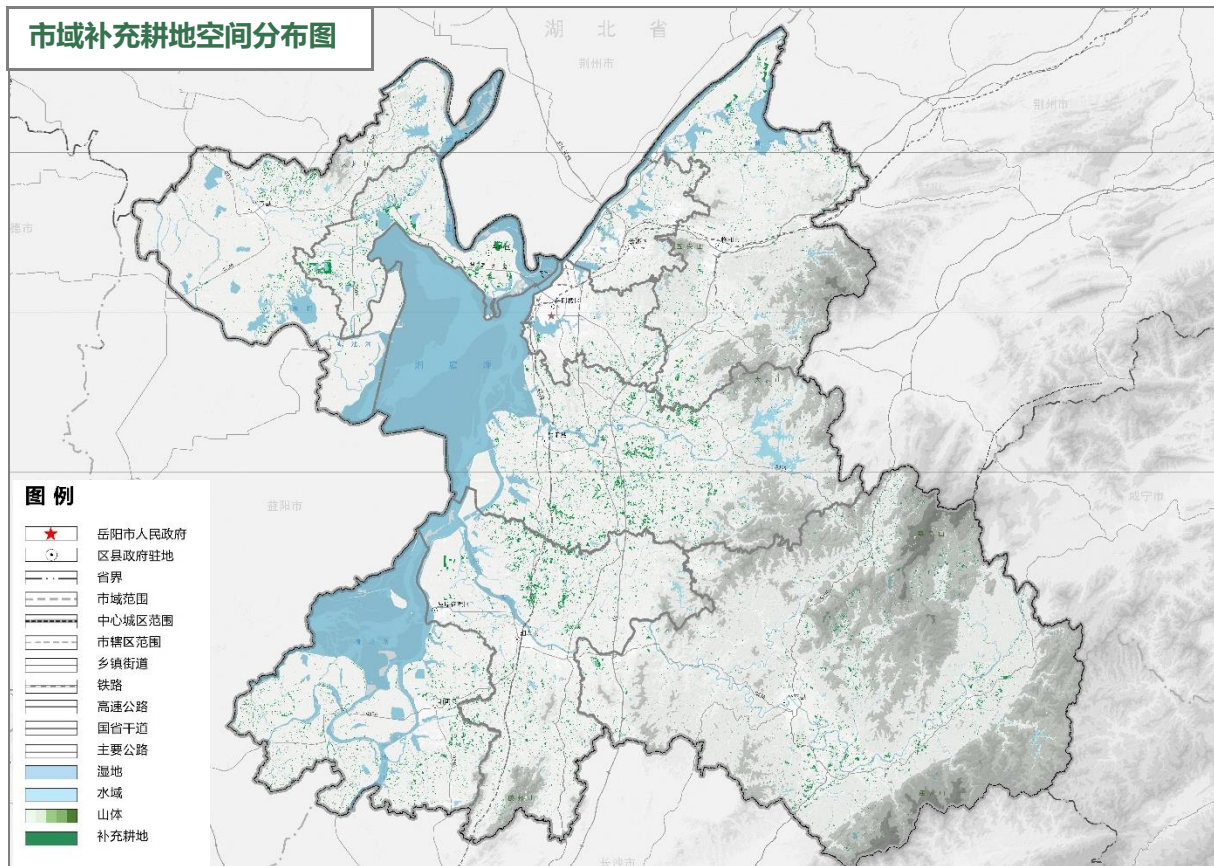
深入挖掘可旱改水资源潜力

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，全市可旱改水资源面积13.57万亩。

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，全市合理划定耕地后备资源45.7万亩。

市域补充耕地空间分布图



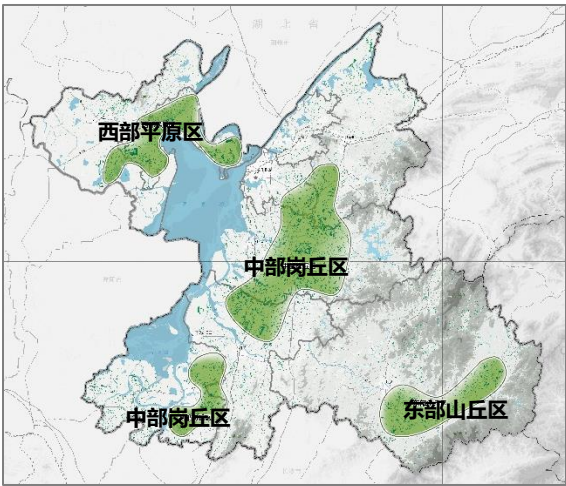
6.2 加强补充耕地开发计划管理

落实补充耕地任务

坚持以县域自行平衡为主、市域内调剂为辅落实补充耕地任务，预计到2035年，全市落实补充耕地任务12万亩。



6.3 划定补充耕地重点区域



西部平原区

中部岗丘区

东部山丘区

6.4 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

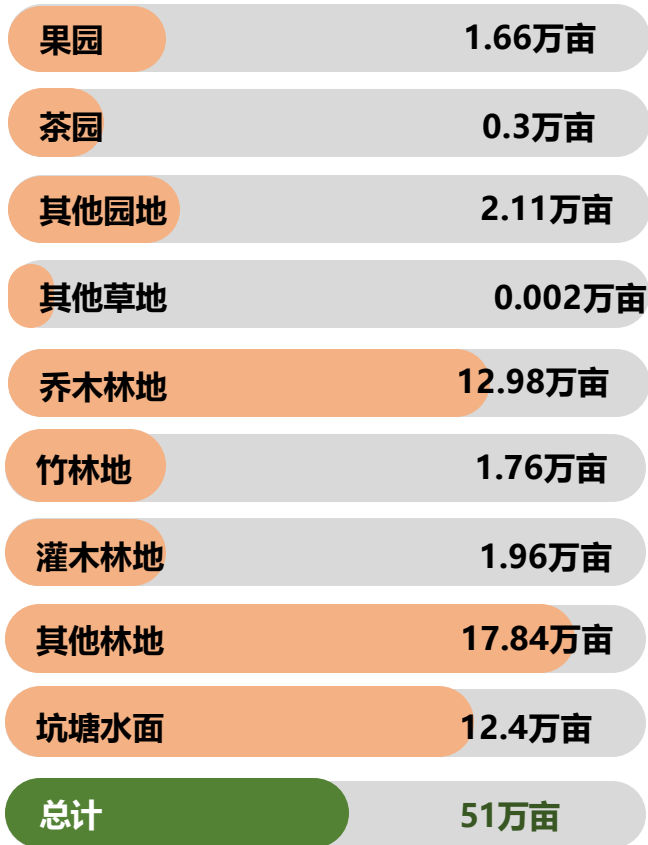
促进土地集约节约利用

- 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

- 7.1 科学划定耕地恢复空间
- 7.2 确定耕地恢复重点区域
- 7.3 实行耕地恢复年度计划管理
- 7.4 探索建立耕地恢复长效机制

7.1 科学划定恢复耕地空间

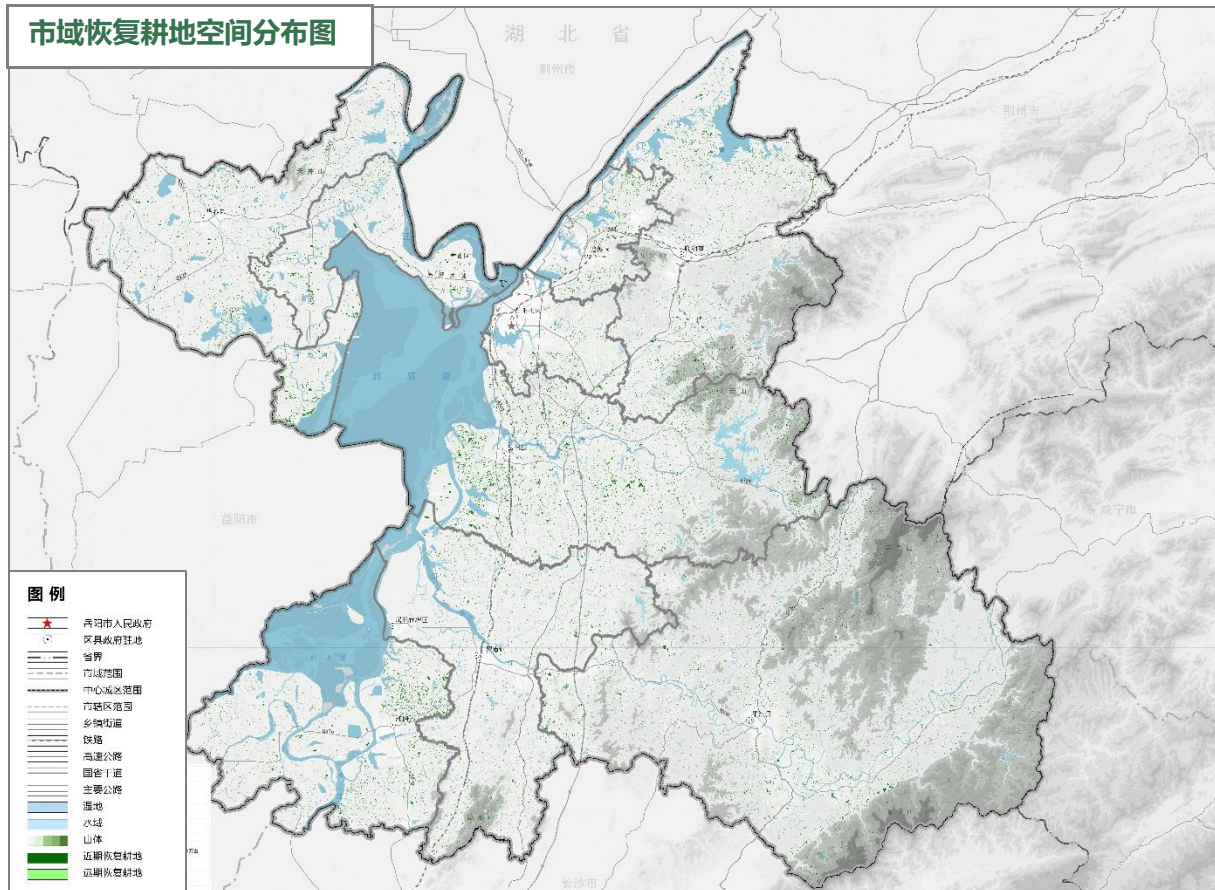


开展可恢复耕地资源评价

明确可恢复耕地数量和分布

积极引导
统筹推进
耕地恢复

市域恢复耕地空间分布图



7.2 确定耕地恢复重点区域



西部平湖重点区

主要包括华容县、君山区、湘阴县等耕地恢复资源集中区。规划期通过对地势平坦、集中连片、恢复耕地成本相对较低、农民恢复意愿较为强烈的地块实施土地整治。

中部岗丘重点区

主要包括岳阳县、汨罗市和临湘市等恢复后备资源集中区。规划期通过采取工程措施重点对土地流转经营期满的地块实施土地整治。

7.3 实行耕地恢复年度计划管理

具体年度恢复耕地任务以省人民政府下达的任务量为准，落实情况纳入耕地保护目标考核。

7.4 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

8.1 大力推进高标准农田建设

8.2 有序推进旱地改造水田工程

8.3 稳步推进耕作层土壤剥离再利用

8 多措并举提升耕地质量

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
分类明确重点建设区域 重点打造示范工程
加快高标准农田建设工程质量管理

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
确定以水资源为约束的潜力空间

稳步推进耕作层土壤剥离再利用

全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是永久基本农田的耕作层应当予以剥离，用于补充耕地质量建设。
占用城镇村范围内耕地必须实行耕作层土壤剥离和再利用。



9

因地制宜保护耕地生态

- 9.1 落实耕地生态保护要求
- 9.2 深入实施耕地污染防治
- 9.3 探索提升耕地固碳能力

9 因地制宜保护耕地生态



落实耕地生态保护要求

新增耕地项目必须符合生态保护要求，不得在生态保护红线内和25度以上陡坡耕地、河道、湖区、林区、牧区及石漠化、沙化、荒漠化等不宜耕种区新垦造耕地。

强化新增耕地生态保护要求

深入贯彻落实习近平生态文明思想，以生态安全为底线，遵循自然客观规律，充分衔接退耕还林还草还湿规划，实事求是进行生态退耕。

科学有序推进退耕还林还草

深入实施耕地污染防治



按照耕地土壤环境质量类别，有序推进耕地重金属污染治理。加强工业源污染、生活源污染和农业投入品监控。建立农田重金属检测点。

强化耕地污染管控与修复

加快推进长江经济带农业面源污染治理项目、洞庭湖农药化肥农业废弃物污染整治项目。推进农业废弃物资源化利用，探索开展农药肥料包装废弃物回收模式。

强化农业面源污染防治



探索提升耕地固碳能力

健全耕地休耕轮作制度。推广利用农作物秸秆覆盖地表，提高土壤有机碳含量，稳定耕地质量，提高耕地固碳能力。

构建以休耕轮作为核 的保护体系

积极发展生态循环固碳农业，推广“稻鸭互作”“禽粮互作”型生态农业，打造农牧渔绿色健康发展综合试点。

扩展以生态涵养为主 的绿色农业

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。

实施以科技创新为轴 的固碳模式

10 重大工程

10.1 旱改水重大工程

10.2 土地整治重大工程

10.3 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，在君山区、岳阳县、华容县和湘阴县安排实施旱改水重大工程。预计可新增水田规模5.16万亩，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，在君山区和华容县安排实施土地整治重大工程。预计可有效补充耕地4.37万亩、恢复耕地2.73万亩。



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。在岳阳楼区、岳阳县和临湘市安排恢复耕地重大工程，预计恢复耕地11.95万亩。



11 保障措施

- 11.1 加强组织领导和评估考核
- 11.2 拓展资金投入渠道和来源
- 11.3 加快科技支撑和信息化建设
- 11.4 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

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

02



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

