

城步苗族自治县耕地保护国土空间 专项规划

(2021-2035年)

文本

(征求意见稿)

城步苗族自治县人民政府

二〇二三年六月

目 录

第一章 规划背景	3
第一节 资源基础.....	4
第二节 主要成效和问题.....	4
第三节 当前的新形势.....	7
第四节 面对的新挑战.....	8
第二章 总体要求	10
第一节 指导思想.....	10
第二节 规划原则.....	10
第三节 规划目标和任务.....	12
第三章 严守耕地保护红线	15
第一节 落实耕地保护党政同责.....	15
第二节 从严控制建设占用耕地.....	17
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局.....	19
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用.....	20
第四章 强化永久基本农田特殊保护	24
第一节 科学划定永久基本农田.....	24
第二节 划定永久基本农田储备区.....	26
第三节 优化永久基本农田空间布局.....	27
第四节 强化永久基本农田管护.....	31
第五节 健全永久基本农田保护机制.....	32
第五章 严格耕地用途管制	34

第一节	分类落实耕地利用优先序.....	34
第二节	切实规范耕地占补平衡.....	35
第三节	严格落实耕地进出平衡.....	38
第四节	严肃处置违法违规占用耕地.....	40
第六章	保障重要农产品生产空间.....	43
第一节	优先保障粮食生产空间.....	43
第二节	切实保障“菜篮子”生产空间.....	45
第三节	大力拓展农产品多样化生产空间.....	45
第七章	切实加强补充耕地管理.....	48
第一节	积极拓展补充耕地空间.....	48
第二节	加强补充耕地开发计划管理.....	50
第三节	划定补充耕地重点区域.....	51
第四节	推进农村土地综合整治.....	52
第八章	稳妥有序推进耕地恢复.....	55
第一节	科学划定耕地恢复空间.....	55
第二节	实行耕地恢复年度计划管理.....	57
第三节	确定耕地恢复重点区域.....	57
第四节	建立耕地恢复长效机制.....	58
第九章	着力提升耕地质量.....	60
第一节	统筹推进高标准农田建设.....	60
第二节	有序推进旱地改造水田工程.....	63
第三节	全面推进耕作层土壤剥离再利用.....	64
第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力.....	65

第五节 科学防治和利用污染耕地.....	65
第十章 健全耕地保护管控体系.....	67
第一节 贯彻落实耕地保护基础制度.....	67
第二节 全面推行田长制.....	67
第三节 健全耕地保护综合监测体系.....	69
第四节 构建耕地全程一体化管控体系.....	70
第十一章 重大工程安排.....	71
第一节 旱改水重大工程.....	71
第二节 土地整治重大工程.....	73
第三节 耕地恢复重大工程.....	75
第一节 加强组织领导和统筹协调.....	78
第四节 智慧耕地平台建设.....	错误! 未定义书签。
第十二章 强化规划实施保障.....	78
第二节 加强规划传导和计划实施.....	79
第三节 加快科技支撑和信息化建设.....	80
第四节 加强耕地保护机制探索创新.....	82
第五节 挖掘和传播耕地的文化价值.....	83
附表 1 耕地保护规划指标表.....	85
附表 2 耕地保护目标划定情况表.....	86
附表 3 补充耕地潜力和可恢复耕地资源潜力表.....	87
附表 4 耕地保护相关指标分解表.....	88
附表 5 补充耕地重点实施区域分布情况表.....	89
附表 6 重大工程安排情况表.....	90

前 言

为全面贯彻落实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，正确处理好保护与保障、发展与安全的关系，全面提升耕地高质量保护利用水平，为推动耕地保护、保障粮食安全提供坚实支撑，根据《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）文件要求，由城步苗族自治县县委、县政府组织，自然资源部门牵头，协同财政、发改、农业农村水利、林业等相关部门，编制了《城步苗族自治县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》回顾和总结了近年来城步苗族自治县耕地保护工作成效分析了城步苗族自治县耕地保护面临的形势和挑战，提出了全县耕地保护规划目标，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。

本规划是全县耕地保护工作的统筹谋划和总体设计，具有战略性、协调性和约束性，是城步苗族自治县开展耕地保护工作的指导性、纲领性文件。规划范围包括城步苗族自治县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。

第一章 规划背景

“民以食为天，食以农为源，农以地为本”，耕地是我们赖以生存和利用的基础性资源，是社会永续发展的根本命脉。鉴于此，我国自 20 世纪 80 年代以来，一直实行“世界上最严格的耕地保护制度”，1998 年 8 月，《土地管理法》确立耕地保护基本国策的法律地位。当前，全社会耕地保护意识有待提高，耕地“非农化”、“非粮化”尚未得到根本遏制，严格保护耕地的压力仍非常大。特别是近年来，受新冠疫情、极端天气、俄乌冲突、贸易保护主义等多重因素影响，粮食安全面临严峻挑战，耕地保护成为了历史和时代赋予我们的艰巨而不可松懈的重要任务。

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《规划》，必须坚持底线思维、系统思维，统筹把握中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，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湖南构筑坚实的资源基础，实现在危机中育先机，于变革中开新局。

第一节 资源基础

城步苗族自治县地处湖南省西南边陲，雪峰山脉与南岭之首越城岭山脉交汇之处，沅江支流巫水上游，位于东经 $109^{\circ}58'$ ~ $110^{\circ}37'$ ，北纬 $25^{\circ}58'$ ~ $26^{\circ}42'$ ，北距邵阳市 206 千米，距省会长沙 436 千米，南至桂林市 210 千米。东靠新宁县，西接通道侗族自治县、绥宁县，北毗武冈市，南邻广西壮族自治区。东西直线纵距 65 千米，南北直线纵距 83 千米，总面积 2588.30 平方千米，下辖 7 个镇、5 个乡，素有“苗疆要区、楚南极边”之称，南山国家公园位于县域西南部。

城步苗族自治县县域面积 388.24 万亩，其中耕地面积 26.03 万亩，占总面积 10.36%，其中水田面积 23.53 万亩，旱地面积 2.50 万亩。

第二节 主要成效和问题

落实了耕地保护目标责任制和基本农田保护制度。落实了耕地保护目标责任制，将耕地保护目标纳入政府领导任期目标考核内容。明确了乡镇耕地保护工作职责，建立了乡镇、村、组、户四级耕地保护责任体系层层落实耕地保护责任，确定各乡镇政府主要负责人为耕地保护工作的第一责任人。落实了基本农田保护制度。建立了有效的基本农田保护利益调节机制。实行了基本农田占用听证和公告制度，建立

了基本农田保护公示牌，加强了基本农田保护的社会监督。初步形成了政府、集体、企业和个人相结合的基本农田保护和建设投入格局。

保障合理用地需求助推经济社会发展。按照“要素跟着项目走”的原则，全面聚焦服务稳增长，从全力保障重大项目落地、服务乡村振兴战略，强化自然资源要素保障。通过大力实施各类土地整治项目，积极拓宽补充耕地来源，实现耕地占补数量和质量双平衡。

统筹推进化零为整耕地布局逐步优化。以土地整治为重要抓手，大力推进高标准农田建设，推动田、水、路、林、村综合整治，改造和新建了大批沟、渠、路、电等生产生活设施。同时，通过因地制宜实施旱地改造水田工程、城乡建设用地增减挂钩项目，探索推进全域土地综合整治试点，着力解决耕地细碎化和资源利用低效化问题，耕地布局逐步优化。

站在历史和全局高度，仍需清醒看到，与“耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”的要求相比，全县耕地保护还存在一些突出问题。

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然时有发生。国家明确要求要采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为，积极稳妥有力有序有效推进整治工作。近年来，通过开展“大棚房”“违

建别墅”清理等专项整治，同时采取完善政策、清理批而未供土地和闲置用地、加强监管、严格精准执法督察等措施，乱占耕地态势有所缓解。但违法违规建设占用耕地问题，尤其是乱占耕地建房问题时有发生。

耕地撂荒和耕地“非粮化”的问题依然较为严峻。由于比较效益低，种粮补贴政策不完善导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在，工商资本大规模流转耕地改变耕地性质比较普遍。同时，大量农民进城务工、农村青壮年劳动力短缺，直接导致耕地抛荒问题突出。

耕地提质改造任务仍然艰巨。近年来，大力推进高标准农田建设，中低产田改造等耕地提质工程取得了一定成效，但由于全县耕地地貌复杂、地块细碎现象较严重，随着建设任务的不断推进，高标准农田建设选址、施工难度不断增大，高标准农田的建设任务仍然十分艰巨。部分耕地受农业生产障碍因素制约，产量相对低而不稳，中低产田数量仍然较大。

部门联动和耕地保护意识仍有待提高。尽管共同保护机制初步构建，但各部门法定职能与政策工具各不相同，部门间形成的政策合力不够，在具体工作中存在职责交叉、边界不清晰等问题。部分乡镇政府主观上对耕地保护重视程度仍不够，缺乏系统保护意识，耕地保护主体责任不够强，存在

保障发展中突破“用地常规”，放松用地节约集约利用的约束，对违法违规占用耕地监管不到位。此外，尽管实施最严格的耕地保护制度，但部分农民依法用地的法律意识淡薄，主观意识上认为“耕者有其田”，享有自主处置、使用耕地生产资料的财产权利，因此农民违法占用耕地建房或改变耕地用途行为频发，对严守耕地红线造成较大的冲击。

第三节 当前的新形势

党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度“食为政首，地为粮本”，粮食安全是国家安全的重要基础，关乎民生大计、国家发展之根本，历来是国家发展最重视的问题之一。特别是党的十八大以来，更是将耕地保护放到了前所未有的重要位置，多次强调严防死守耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重，实行耕地保护党政同责。耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定，以保障粮食安全为目的的耕地安全，已成为国家资源安全保障体系建设的关键。

编制耕地保护专项规划是新时期加强耕地保护的重要举措。为深入贯彻党中央、国务院关于耕地保护的重要决策部署，扛稳粮食安全的重任，全面压实耕地保护责任，聚焦全县耕地保护工作重点，着眼于统筹谋划耕地、林地和建设用地区空间布局，解决规划期内耕地“非农化”“非粮化”、耕地占补平衡和进出平衡等问题，以严守耕地红线为目标，构

建耕地数量、质量、生态保护三位一体新格局。

耕地保护专项规划是全县规划期耕地保护工作的重要行动纲领。耕地保护专项规划作为国土空间规划体系的重要组成部分，是实施和深化国土空间总体规划的重要手段。在全面总结城步苗族自治县耕地保护主要成效和分析当前耕地保护形势的基础上，按照“国家立场、保护优先，系统思维、多措并举，问题导向、精准施策，压实责任、全民保护”的规划原则，分解落实省市级下达的规划期各项耕地保护指标任务，明确现状耕地、永久基本农田、耕地后备资源和恢复耕地数量及空间布局，确定规划期耕地保护规划实施的专项行动和重大工程，作为全县规划期耕地保护工作的重要行动纲领。

第四节 面对的新挑战

应对资源环境约束趋紧要求创新保护机制。深入实施国家重大战略和推进新型城镇化均需要用地要素保障，在很大程度上土地需求规模将大幅增加，使得耕地资源的供给更趋紧张，“保”和“用”相争的矛盾日益突出，新的趋势性变化给耕地保护工作带来新的使命要求。耕地结构性和区域性问题的愈加凸显，占补平衡压力大，补充耕地尤其是落实“先补后占、占优补优、占水田补水田”要求的难度日趋加大，耕地保护面临着数量、质量、生态等方面的多重压力。资源结构性不平衡对属地落实耕地“占优补优，占水田补水田”造成

严重制约。针对资源总量有限和分布不均衡的现状，建立健全耕地保护政策制度体系。

耕地保护要求更积极的奖励措施。与其他行业相比，农业种植效益低下，农用地特别是作为耕地利用的经济效益低。各项耕地保护举措中，法律法规、行政管理措施多，经济和市场手段运用少，对违法占用耕地或破坏耕地的惩罚性措施多，对保护耕地成效好的地方和农民激励性办法少，财政补贴和耕地保护补偿有限，难调动基层保护耕地积极性。

第二章 总体要求

第一节 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，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，现代化新湖南建设提供坚实的资源基础。

第二节 规划原则

坚持立场，实行保护优先。严格落实习近平总书记做好耕地保护是义不容辞的政治任务”的殷殷嘱托，提高政治站位，坚持严的基调，以“零容忍”的态度，采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，提高粮食生产防灾减灾能力，稳步提升粮食产能。统筹协调好发展与保护关系，非农建设不占或少占耕地，提高节约集约用地水平；严格耕地用途管制，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用

地或农业设施用地，确保稳定利用耕地面积不减少，质量有提升。

坚持系统思维，实行多措并举。强化协同理念，牢固树立山水林田湖草沙生命共同体理念，推动耕地全程一体化保护，严格落实规划期耕地保护目标、永久基本农田保护目标等指标，划定耕地、林地、园地、草地、湿地及耕地后备资源区等边界。实行最严格的耕地目标管理、用途管制、占补平衡、进出平衡、责任追究等制度，坚持源头严控、过程严管、违法严惩，推动形成任务明确、措施有力、奖惩并举的耕地保护新局面。

坚持问题导向，实行精准施策。立足当前耕地保护与经济社会发展矛盾突出、耕地占补平衡压力日趋加大、补充耕地质量不高以及耕地“非农化”“非粮化”现象突出等问题，以严守耕地红线为目标，贯彻“严紧实”的基本要求，尊重客观规律，因地制宜，精准施策，提高耕地保护政策的科学性，建立保障保护更加有力、政策执行更加顺畅、智慧管理更加高效的耕地保护机制，以更坚决的态度、更有力的举措落实最严格的耕地保护制度。

坚持压实责任，实行全民保护。全面加强党对耕地保护工作的领导，实行耕地保护党政同责，将耕地保护目标作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。强化落实耕地保护部门共同责任，全面建立县乡村网格田长体系，压紧压实各级党委和政府耕地保护主体责任。坚持人民主体地

位，加大耕地保护宣传力度，全面增强全社会耕地保护责任意识，推动形成社会各界广泛支持、主动参与、共同管理，营造严格保护耕地的良好氛围。

第三节 规划目标和任务

通过足额带位置分解下达耕地和永久基本农田保护目标，全面推行“田长制”，严格落实耕地占补平衡和进出平衡，积极稳妥推进耕地恢复，确保全县耕地数量稳定、质量提升、布局合理。

到 2025 年，数量、质量、生态三位一体的耕地保护利用体系基本形成。到 2035 年，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，国土空间规划确定的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、质量提升、布局合理。

严格耕地保护目标管理，牢牢守住耕地保护红线。按照先农田、后生态、再生产的顺序，统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线，足额带位置分解下达耕地保护目标，到 2035 年耕地保有量不低于 25.80 万亩；对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。

强化永久基本农田特殊保护，稳定优质耕地布局。逐地块划定永久基本农田，建立永久基本农田数据库，明确重点

用于发展粮食生产，特别是水稻生产；强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导；到2035年永久基本农田保有量不低于20.90万亩，落实占用和补划永久基本农田踏勘论证和动态调整更新制度，确保永久基本农田补足补优，布局总体稳定。

严格落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”防止“非粮化”。实行新增建设用地规划计划管控，非农业建设占用耕地严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田，积极拓宽途径补充可长期稳定利用耕地。严格管控耕地转为其他农用地，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度进出平衡。

拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。因地制宜，优化农业生产空间布局，优先保障粮食生产空间，切实保障“菜篮子”产业空间，大力优化农产品多样化生产空间，确保粮食、蔬菜、农产品有效供给。

稳妥有序推进耕地恢复，引导耕地集中布局。科学评价耕地恢复资源，划定耕地恢复空间，按照年度恢复计划管理积极稳妥推进耕地恢复，规范和强化耕地恢复过程管理和耕种落实，探索建立耕地恢复长效机制，确保恢复耕地可长期稳定利用。

加强耕地质量建设，全面提升粮食生产能力。大力推进高标准农田建设，规划期逐步将永久基本农田全部建设集中

连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田；因地制宜有序实施旱地改造水田工程，有效提升粮食产能。

健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。以土地管理法、基本农田保护条例等耕地保护法律为支撑，加快完善耕地保护制度建设，全面推行“田长制”，健全空天地网一体化管控体系，全面推进耕地保护信息化建设进程，切实提升智慧耕地监管水平。

专栏 2-1 耕地保护规划指标表

单位：亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	260300	258000	约束性
永久基本农田保护面积	209500	209000	约束性
永久基本农田储备区规模	2100	2100	预期性
补充耕地任务量	/	5000	预期性
恢复耕地任务量	/	16300	预期性
粮食播种面积	159860	238100	预期性
高标准农田建设任务	67600	209000*	预期性

注:带*的为累计值。

第三章 严守耕地保护红线

耕地是中华民族永续发展的根基。在新的历史时期面对耕地保护新形势、新任务，要切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，全面压实耕地保护党政同责，坚持最严格的耕地保护制度，从严控制建设占用耕地，统筹优化农用地空间布局，强化特殊区域耕地的保护和利用，夯实筑牢国家粮食安全基础，开创耕地保护新局面，确保耕地实至名归。

第一节 落实耕地保护党政同责

带位置下达耕地保护任务。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹划定落实三条控制线，把耕地和永久基本农田放在首要和优先位置，实现现状耕地应保尽保、应划尽划。将 20.58 万亩耕地和 20.90 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，规划期占用的严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。健全耕地保护责任目标考核机制，县级党委政府和乡镇党委政府层层签订粮食安全和耕地保护目标责任书，压实耕地保护责任，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。

严格落实建设占用耕地占补平衡。强化新增建设用地规划计划管控和用地论证审查，确保各类非农建设选址布局尽量避让或少占耕地。严格落实补充耕地任务，合理落实市级

下达年度补充耕地开发计划。对未纳入耕地保护目标的耕地和城镇村范围内现状耕地同等严格落实占补平衡。压实耕地占补平衡责任，完善补充耕地三类指标等价置换规则。

全面落实年度耕地“进出平衡”。严格控制优质耕地转为其他农用地。以年度国土变更调查为基础，除国家安排退耕还林还草、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等特殊情况下，对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当补足同等数量、质量的长期稳定利用耕地，落实年度耕地进出平衡。实行带位置管理，严格管控进出平衡的耕地数量和质量，将难以或不宜长期稳定利用的耕地逐步置换为可以长期稳定利用耕地。

稳妥有序恢复耕地保护目标缺口。根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，合理确定恢复耕地计划安排，稳妥有序恢复耕地。

全面推行“田长制”。建立县、乡、村（社区）田长体系及“三员”（协管员、农技员、执法员）联农户机制，构建“县级统筹协调、乡级分级负责、村组具体落实”的田长制责任机制及覆盖全域、责任到人、监管到位的耕地保护监管网络，全面建立田长调度机制、督导巡查制度、情况报告制度和网格化管理制度等配套制度。县级田长对全县耕地保护目标、永久基本农田保护、耕地占补平衡和“进出平衡”、粮食生产

负主体责任。乡级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。协管员负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫。农技员负责耕地种植、管理并指导开展种植技术服务，协助做好耕地弃耕抛荒防控工作。执法员负责宣传耕地保护法律法规，查处村级辖区内涉及耕地违法行为。农户（经营户）负责对自己所承包或经营的耕地进行保护和耕种，及时向“三员”报告侵占或破坏耕地的违法行为。

第二节 从严控制建设占用耕地

落实主体功能区战略，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制全县城镇开发边界、基础设施建设和农村建设占用耕地规模和布局。建设项目确需占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的耕地的，应当依据国土空间规划“一张图”开展选址论证。

推进城镇集约集聚发展。统筹发展和安全，严格按照“先农田，再生态，后城镇”统筹布局。重点满足中心城区和城步苗族自治县工业集中区的用地需求。严格落实不占或少占耕地的原则，推动城镇紧凑发展和节约集约用地。对城镇开发边界内耕地实行特殊管理，明确分阶段利用计划。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，同时落实好耕地“先补后占”、“占一补一”、“占水田补水田”。根据建设占用时序，结合区域内新开垦耕地、土壤改良和污染治理等项目安排，对建设占用集中连片优质耕地落实耕作层土壤剥离再利用，切实保护优质耕地资源。

优化基础设施选址布局。发挥规划对基础设施建设的引导作用，协调推进城龙高速、南绥公路、通用机场等对全局具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要区域性基础设施用地的预留和管控。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。根据自然地理条件和耕地分布，区分项目类型，按照建设用地标准和节约集约用地要求，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限。

统筹优化乡村空间布局。落实国家、省市乡村振兴战略部署，扎实推进乡村建设行动，重点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。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。严格执行“一户一宅”政策，合理安排乡村振兴战略、“百千万”工程和“六大强农”行动下的村民建房、配套公共服务设施用地。严格控制新增农村道路、畜禽养殖设

施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地，建立农业设施建设用地分类型差异化用地标准，严格限制临时用地选址要求，确需占用耕地应严格按照相关政策执行。

第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

统筹优化农用地空间布局。基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地，园地、林地，草地的优先序，逐步通过实施耕地进出平衡，优化农用地空间布局。在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，建立“恢复/补充耕地-永久基本农田储备区-永久基本农田”三级耕地空间管控与治理体系。科学利用未利用地发展设施农业，引导设施农业产能向非耕地地区适度转移。严格管控进出平衡的耕地质量，将难以或不宜长期稳定利用耕地，逐步置换为可以长期稳定利用耕地，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。

严格实施耕地用途管制。永久基本农田不得转为林地、草地、园地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。不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还

湖规模；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地；确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设相关标准。

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。坡度大于 25°且未采取水土保持措施的耕地、不能实现水土保持或者重要水源地 15-25°坡耕地、严重沙化、荒漠化和石漠化的耕地、严重污染且无法修复的耕地、移民搬迁后确实无法耕种的耕地、国务院规定的其他应当退出的耕地可纳入生态退耕范围。生态退耕后的土地，不得擅自转为建设用地。禁止擅自将永久基本农田、土地整理新增耕地和坡改梯耕地等纳入生态退耕范围。

第四节 加强特殊区域耕地保护和利用

生态保护红线内耕地。全县生态保护红线内耕地 2.27 万亩，其中位于自然保护地核心区内有 0.07 万亩，位于自然保护地一般控制区内有 2.18 万亩。按照生态保护红线和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。

城镇开发边界内耕地。全县城镇开发边界内耕地 0.27 万亩。城镇开发边界集中建设区进行成片开发，要求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。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。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，否则按照法律相关规定处理。

“批而未用”耕地。全县“批而未用”耕地 0.12 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。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省内规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

城镇村范围内耕地。全县城镇村范围内耕地 0.63 万亩。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。依托村庄规划引导乡村建设合理用地，村民建房、农村公共公益设施、农村一二三产业融合发展用地、设施农业用地等用地应优先使用村庄范围内土地。规划期占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。

河湖管理范围内耕地。全县河湖管理范围内耕地 0.16 万亩。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，其中位于主河槽内、洪水上滩频繁、水库征地线以下内的不稳定耕地，不纳入耕地保护目标任务，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。

待建高标准农田耕地。规划期应围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，以永久基本农田、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点，大力推进高标准农田建设，全县有 13.12 万亩待建高标准农田。实行非农建设用地审批和高标准农田数据联动，严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的应及时补充，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。完善粮食主产区利益补偿机

制和种粮激励政策，引导高标准农田集中用于重要农产品特别是粮食生产。

严格管控类耕地。全县严格管控类耕地共有 1026.80 亩。对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。同时探索综合种养、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。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复等化学改良技术以及生物改良技术对严格管控类耕地进行改良。

专栏 3-2 其他类型耕地管控规则

“批而未用”耕地。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。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

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。依托村庄规划引导乡村建设合理用地，村民建房、农村公共公益设施、农村一二三产业融合发展用地、设施农业用地等用地应优先使用村庄范围内土地。规划期占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。

“非农化”“非粮化”耕地。按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则处理现状耕地的“非农化”“非粮化”问题。对于 2020 年 9 月 10 日前耕地“非农化”和 2020 年 11 月 4 日前耕地“非粮化”存量问题根据实际情况稳妥审慎处理。新增的未经批准改变耕地用途的问题，区分永久基本农田和一般耕地予以处置。未经批准改变永久基本农田耕地地类的，应稳妥处置并整改恢复为耕地；未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

第四章 强化永久基本农田特殊保护

永久基本农田是耕地的精华，划定并严守永久基本农田是国家意志、刚性约束。落实永久基本农田特殊保护制度，严格管控非农建设占用，建立动态调整机制优化布局有效遏制“非粮化”，全面加强永久基本农田质量建设，力争全部建成集中连片、旱涝保收的高标准农田。

第一节 科学划定永久基本农田

科学合理分解下达目标任务。以可以长期稳定利用耕地为基础，综合考虑资源禀赋实际和主体功能定位，将下达的20.90万亩永久基本农田保护面积任务逐级分解下达，科学合理确定各乡镇保护面积任务，切实推进永久基本农田严格落实到地块。

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。优先将大面积、集中连片、粮食主产区及蔬菜生产基地内、有良好的水利和水土保持设施的高质量耕地以及城镇周边、交通沿线易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田实行特殊保护。

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严禁通过擅自调整国土空间规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。县级人民政府自然资源主管部门建立本行政区域内永久基本农田档案，明确保护责任，并抄送同级农业农村主管部门。乡（镇）人民政府将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。任何单位和个人不得破坏或者擅自改变永久基本农田保护标志。

专栏 4-1 永久基本农田划定规则

永久基本农田原则上可以在长期稳定利用耕地上划定。优先将以下长期稳定利用耕地划入永久基本农田：（1）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；（2）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田范围内的耕地；（3）蔬菜生产基地；（4）农业科研、教学试验田内的耕地；（5）土地综合整治新增加的耕地；（6）土层深厚、土壤性状良好的土地；（7）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地布局保持总体稳定。在划足划优永久基本农田的前提下，属于以下情形的原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地，在说明理由并提供举证材料后，可调出原永久基本农田：

（1）以土壤污染详查结果为依据，土壤环境质量类别划分成果划定为严格管控类的耕地，且无法恢复治理的；（2）已明确具体选址、近期拟建设的省级及以上规划明确的重大建设项目确实难以避让，用地已统筹纳入国土空间规划“一张图”拟占用的；（3）经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围，经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的；（4）城镇开发边界内零星分布的；（5）《全国矿产资源规划（2021-2025年）》确定的战略性矿产中的铀、铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、中重稀土矿开采确实难以避让；且已依法设采矿区露天采矿的。

下列耕地不得划为永久基本农田：（1）根据国家规定需要退耕还林、还牧、还草、还湖的耕地；（2）坡度大于 25° 且未采取水土保持措施的耕地；（3）因生产建设或者自然灾害严重损毁且不能恢复耕种的耕地、河道两岸堤防范围内不适宜或者难以稳定利用的耕地；（4）严重污染纳入农用地严格管控且

无法恢复治理的耕地；（5）位于自然保护地核心保护区的耕地；（6）国务院规定不得划为永久基本农田的其他耕地。

第二节 划定永久基本农田储备区

合理划定永久基本农田储备区。为提高重大建设项目用地审查报批效率，做到保质保量补划落地，在落实永久基本农田保护任务合理划定永久基本农田的基础上，将具有良好农田基础设施，具备调整补充为永久基本农田条件的耕地划为永久基本农田储备区。根据未来一定时期内重大建设项目占用、生态建设等补划永久基本农田需要，全县划定永久基本农田储备区 0.21 万亩。

健全和完善永久基本农田储备区制度。土地整理复垦开发、新建高标准农田以及整治恢复增加的优质耕地，应当优先纳入永久基本农田储备区。从严控制永久基本农田储备区准入门槛，储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并根据补划和土地综合整治、高标准农田建设和土地复垦等新增加耕地情况，结合年度国土变更调查对永久基本农田储备区进行动态调整更新，确保储备区符合永久基本农田补划要求，为永久基本农田补划提供保障。

专栏 4-3 永久基本农田储备区划定规则

优先划为永久基本农田储备区的耕地：已建成的高标准农田，经土地综合整治新增加的耕地，正在实施整治的中低产田；与已划定的永久基本农田周边，且集中连片，质量高于本地区平均水平且坡度小于 15° 的耕地；城镇周边和交通沿线，依据《土壤污染防治法》列入优先保护类、安全利用类的耕地；已经划入“两区”的优质耕地；集中连片、规模较大，有良好的水利与水土保持设施的耕地等。

严禁划为永久基本农田储备区的耕地：土地利用现状图上虽为耕地但实地为建设用地、林地、草地、园地、湿地、未利用地、设施农用地、水域及水利设施用地等；位于生态保护红线范围内的耕地；重要水源地 15° - 25° 的坡耕地；严重沙漠化和石漠化耕地；依据《土壤污染防治法》列入严格管控类耕地；因生产建设活动或自然灾害严重损毁且无法复垦的耕地；河道两岸提防之间范围内不适宜稳定利用的耕地； 25° 以上的坡耕地以及纳入生态退耕还林还草范围的耕地；城镇开发边界范围内的耕地等。

第三节 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。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地开发整理复垦和高标准农田建设等，将零星分散等劣质耕地逐步调出，土层深厚、土壤性状良好的优质耕地等量划入，促进零星分散的永久基本农田集中连片，逐步解决现有永久基本农田“划远不划近”“划劣不划优”等问题，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更加合理。

一一推进问题地块就地整改。按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则，依法依规分类推进问题图斑整改。结合土

地月清“三地两矿”任务清单整改、卫片执法问题整改、农村乱占耕地建房问题及坑塘水面占用耕地整治等专项清理整治行动推进整改，对于新增未经批准改变永久基本农田耕地地类的，应稳妥处置并整改恢复为耕地。整改要坚持从实际出发，注重方式方法，坚决防止“简单化”“一刀切”，做到依法依规分类稳妥处置。

一一分类推进布局调整优化。针对永久基本农田范围内确实难以就地整改的划定不实图斑以及零星分散地块、污染地块等质量不优图斑，按照“数量不减、质量更优、布局基本稳定”的原则，从现有耕地和经认定的恢复耕地中选取优质耕地进行空间置换，实现永久基本农田布局优化。对于补划潜力较小的乡镇，应通过大力实施耕地恢复、土地综合整治等工程有效增强补划潜力，逐步实现布局优化。

专栏 4-2 永久基本农田布局优化重大行动

科学评价永久基本农田划定成果。以“三区三线”划定的永久基本农田为基础，从永久基本农田是否存在划定不实、质量不优和布局结构不合理等方面，分析永久基本农田中因划定规则等原因遗留未处理的问题。

一一核实划定不实情况。通过利用遥感影像信息智能解译技术、油茶种植细化调查数据、年度变更调查成果等，全面摸清已划定永久基本农田内“非农化”“非粮化”问题。

一一摸清质量不优情况。结合山地丘陵、平原河网等地形特点，从耕地结构、坡度、质量等别、污染状况等方面分析永久基本农田图斑的质量状况，识别质量不优地块数量和分布。

一一评价布局合理性状况。评估现有永久基本农田补划潜力，结合永久基本农田划定不实、质量不优等问题，识别是否存在“划远不划近”“划劣不划优”问题，科学评价空间布局合理性。

分类巩固永久基本农田划定成果。

一一通过图斑空间置换优化布局。基于县域平衡原则，将本行政区内优

质的一般耕地与永久基本农田划定不实、质量不优等图斑进行空间置换，引导永久基本农田集中连片布局，实现总体布局优化。

——**加大恢复耕地力度增强补划潜力。**对于永久基本农田问题突出但补划潜力不足的县市区，应加大恢复耕地力度，结合高标准农田建设和提质改造行动，增强永久基本农田补划潜力，逐步优化永久基本农田布局。

——**积极推进问题图斑就地整改。**永久基本农田补划潜力和恢复耕地潜力均较小的县市区，制定整改恢复实施方案，积极推进问题图斑就地整改。

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。落实永久基本农田特殊保护制度，国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

——**严格控制建设占用。**强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格限制非农建设占用永久基本农田条件，一般建设项目不得占用，针对符合占用条件的重大建设项目，建立选址论证制度。属于确实难以避让永久基本农田的，必须在项目可行性研究阶段开展选址论证，对占用的必要性、合理性、补划方案的可行性进行严格论证。

专栏 4-3 符合占用永久基本农田的情形

重大建设项目：国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。重大建设项目包括：（1）党中央、国务院明确支持的重大建设项目；（2）按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》（发改投资〔2020〕688号）要求，列入需中央加大用地保障力度清单的项目；（3）中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；（4）纳入国家级规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；（5）省级公路网规划的省级高速公路和连接原深度贫困地区直接为该地区服务的省级公路项目；（6）原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等项目。

土地整治：在土地整理复垦开发和高标准农田建设中，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，要在项目区内予以补足；难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。全域土地综合整治区域内涉及永久基本农田调整的，应编制调整方案并按有关规定办理，调整方案应纳入村庄规划。

生态用地：党中央、国务院确定建设的重大生态建设项目，确实难以避让永久基本农田的，按有关要求调整补划永久基本农田。省级人民政府为落实党中央、国务院决策部署，提出具有国家重大意义的生态建设项目，经国务院同意，确实难以避让永久基本农田的，按照有关要求调整补划。其他景观公园、湖泊湿地、植树造林、建设绿色通道和城市绿化隔离带等人造工程，严禁占用永久基本农田。

矿山修复：已有因采矿塌陷确实无法恢复原用途的农用地，涉及永久基本农田的按规定进行调整补划，并纳入国土空间规划。

探矿采矿：（1）石油、天然气、页岩气、煤层气等油气战略性矿产的地质勘查，经批准可临时占用永久基本农田布设探井。在试采和取得采矿权后转为开采井的，可直接依法办理农用地转用和土地征收审批手续，按规定补划永久基本农田；（2）煤炭等非油气战略性矿产，矿业权人申请采矿权涉及永久基本农田的，根据露天、井下开采方式实行差别化管理。对于露天方式开采，开采项目应符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求；对于井下方式开采，矿产资源开发利用与生态保护修复方案应落实保护性开发措施。井下开采方式所配套建设的地面工业广场等设施，要符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求。（3）已设矿业权与永久基本农田空间重叠的，各级地方自然资源主管部门要加强永久基本农田保护、土地复垦等日常监管，允许在原矿业权范围内办理延续变更等登记手续。已取得探矿权申请划定矿区范围或探矿权转采矿权的按上述煤炭等非油气战略性矿产管理规定执行。矿业权人申请扩大勘查区块范围或扩大矿区范围、申请将勘查或开采矿种由战略性矿产变更为非战略性矿产，涉及与永久基本农田空间重叠的，按新设矿业权处理。矿业权人不依法履行土地复垦义务的，不得批准新设矿业权，不得批准新的建设用地。

——严格补划任务落实。重大建设项目占用永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则，必须在可以长期稳定利用耕地上落实补划任务，补划地块应当符合永久基本农田划定要求，原则上优先从永久基本农田储备区中选取。储备区中难以补足的，在乡镇范围内其他优质耕地中补划；乡镇范围内无法补足的，可在县域范围内补

划。优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田。建立踏勘论证制度，对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行踏勘论证，并在用地预审中进行实质性审查，确保占用永久基本农田必要合理，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致。

及时动态更新永久基本农田数据库。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，逐级汇交到省自然资源厅，由省厅统一进行质量检查，合格后报部，实现动态更新管理。

第四节 强化永久基本农田管护

坚决制止永久基本农田“非农化”。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途，不得闲置、荒芜，坚决遏制永久基本农田“非农化”。永久基本农田必须坚持农地农用，禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。临时用地应尽量不占或少占耕地，原则上不得占用永久基本农田。预制场、拌合场等易造成耕地耕作层严重破坏的临时用地原则上不得占用耕地，严禁占用永久基本农田，确

需占用耕地和永久基本农田的，应按相关规定预存临时用地复垦费用。

有效防止永久基本农田“非粮化”。永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带。禁止在粮食生产功能区内建设与规模化粮食生产无关的种植和养殖设施。

强化永久基本农田质量建设。整合各类涉农资金，吸引社会资本投入，优先在永久基本农田集中连片区域开展土地综合整治、高标准农田建设，推动土地整治工程技术创新和应用，逐步将已划定的永久基本农田全部建成高标准农田，有效稳定永久基本农田规模布局，提升耕地质量，改善生态环境。全面推行建设占用永久基本农田耕作层土壤剥离再利用，剥离的表土优先用于新增耕地、劣质地或永久基本农田储备区的土壤改良，拓宽永久基本农田建设性保护途径。

第五节 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。按照“谁保护、谁受益”的原则，探索实施“义务必尽、任务可调、代保有偿、长期坚持”的永久基本农田异地有偿代保模式。探索建立耕

地保护基金，对耕地保护特别是永久基本农田保护成效突出的乡（镇）政府、农村集体经济组织和农户给予奖补。

构建永久基本农田动态监管机制。对调整永久基本农田布局的建设项目实行清单式管理，通过信息化监管平台、“双随机一公开”以及不定期检查等方式，对补划永久基本农田的数量、质量进行动态监管，实现永久基本农田调整、补划全链条管理。利用卫星影像和铁塔视频等手段，健全空天地网调查监测体系，依托“月清三地两矿”机制，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全面监管，实现永久基本农田动态、精准管理。

强化执法监督和保护考核机制。切实加大对永久基本农田的执法监察力度。加强自然资源与纪检监察、检察、法院、公安、审计、发展改革等单位的联处联动。严格规范涉嫌耕地犯罪案件移送工作。落实耕地保护主体责任，将永久基本农田保护情况纳入耕地保护和粮食安全责任制考核、领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。

第五章 严格耕地用途管制

落实最严格的耕地保护制度，分类落实耕地利用优先序，实施耕地种植用途管控，对永久基本农田实行特殊保护，严格管控一般耕地转为其他农用地，规范和改进耕地占补平衡，全面实施耕地年度“进出平衡”，以“长牙齿”的硬措施严肃处置违法违规占用耕地问题，坚决遏制耕地“非农化”，有效防止“非粮化”。

第一节 分类落实耕地利用优先序

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，在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，适度用于非食用农产品生产，对市场明显过剩的非食用农产品，要加以引导，防止无序发展。

永久基本农田。永久基本农田是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。到2035年，全县永久基本农田保护目标共20.90万亩；永久基本农田范围内划定粮食生产功能区和非粮食生产功能区。

——粮食生产功能区。要求严格用于粮食生产，要求在耕地上每年至少种植一季粮食作物或符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。

——非粮食生产功能区。主要为现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的区域。该区域可维持种植利用状况，规划期结合种粮补贴有关政策引导种植粮食作物。

一般耕地。永久基本农田以外的耕地为一般耕地，到2035年，全县一般耕地保护目标共4.90万亩；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。在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地建设绿化带；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湖规模。严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施用地使用一般耕地，确需使用的，应经批准并符合相关标准。将一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，严格实施年度“进出平衡”。

第二节 切实规范耕地占补平衡

非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地，严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田。没有条件补充或者补充的耕地不符合要求的，应当按规定缴纳耕地开垦费，或者通过调剂使用补充

耕地指标的方式落实耕地占补平衡。

严格执行耕地占补平衡。非农建设占用现状耕地的，按照耕地地类报批，应依法落实耕地占补平衡；占用现状非耕地，但经实施土地开发整理等项目开垦成耕地且经验收确认，并在自然资源部“全国耕地占补平衡动态监管系统”入库的，按照耕地地类报批。农村村民建住宅，应当符合乡镇国土空间规划，尽量使用原有的宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田；确需占用一般耕地的，由县级人民政府落实耕地占补平衡。

拓宽补充耕地来源渠道。强化补充耕地源头管控，充分利用土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、旱改水、高标准农田建设等各类项目，对耕地周边零星分散的宜耕耕地后备资源实施打捆开发，稳妥推进农村闲置、废弃宅基地及矿山等建设用地退出，积极拓展补充耕地途径；支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植发展林果业，同时将在平原地区种植果树、植树造林的地块开垦为耕地，第二次全国土地调查不是耕地的新开垦耕地可用于占补平衡。项目选址应充分体现生态优先原则，严格遵循选址要求，综合考虑与居民点的相对海拔高差、交通、水利等因素，便于后期耕种。

加强补充耕地全过程管理。充分利用现代信息技术，实行补充耕地项目选址、立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。立项阶段加强可行性论证，确

保新增耕地地块在立项前应为非耕地，且符合生态建设、空间管控和占补平衡要求；实施阶段要按照相关技术标准，因地制宜实施土地平整、田块归并、客土回填、改良培肥等工程，确保实施后新增耕地与周边现有耕地质量相当；项目竣工后，要按照国土变更调查技术规程，严格核定新增耕地面积，评定新增耕地质量；严格执行补充耕地指标报备入库标准，要求带承包经营合同和成熟作物逐级按要求报备入库；报备入库的补充耕地项目纳入日常监测，确保储备新增耕地保持稳定耕种状态，保持耕地用途不变。

落实补充耕地后期管护责任。补充耕地项目验收后，由项目实施主体、乡镇、村组或土地承包经营者等负责后期管护。各级各类投资主体投资的补充耕地项目要安排不少于5年的后期管护资金，纳入项目预算，按年度及管护落实情况分批拨付给新开耕地种植户，专项用于后期管护。持续落实新增耕地种植状态，确保开发的耕地每年种植一季以上粮食、蔬菜等农作物，其中水田要种植水稻、莲藕等水生农作物，新增耕地优先划入永久基本农田，重点用于发展粮食生产。补充耕地后期管护情况纳入田长制工作范围，村级及网格田长应定期做好巡查，发现问题及时按规定处理，防止出现补充耕地“非农化”“非粮化”。

第三节 严格落实耕地进出平衡

实施耕地年度“进出平衡”。严格控制耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地。因农业结构调整、农业设施建设等（国家安排的生态退耕和自然灾害毁损难以复耕、河湖水面自然扩大导致永久淹没等自然因素造成耕地减少的除外），确需将一般耕地转为其他农用地的，应当以进定出原则，根据年度内林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地可整治恢复为耕地的数量确定耕地转为其他农用地及农业设施建设用地数量，确保年度耕地进出平衡。

县人民政府对耕地进出平衡负主体责任。负责按年度在县域范围内落实耕地进出平衡。实行耕地“进出平衡”计划管控，县人民政府负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，总体方案编制坚持总量平衡，年度转进的耕地不得少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田；坚持进优出劣，优先将地势平坦、土壤和水源条件好的土地转进，优先将不稳定利用耕地转出，确保年度转进的耕地不少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田。

严格控制耕地转出。确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当优先选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地。不得通过将优质耕地转为其他农用地的方式，规避非农业建设占用耕地补充责任。建立耕地转出负面清单制度，不得将永久基本农田转为林地、草地、园地

等其他农用地及农业设施建设用地；不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带。设施农业用地应尽量避让占用耕地，确需占用的应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施保护耕地耕作层。不硬化、挖损地面或建设永久性建筑，且种植条件即可恢复的，不属于破坏耕地耕作层。确需使用一般耕地的，在符合省规定用地规模标准的前提下，落实耕地“进出平衡”。

规范引导耕地转进。引导在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、林木，同步在规划划定的耕地恢复空间中将种植条件好的林地、园地通过土地整治等方式恢复为耕地，实现空间置换、布局优化。不得在 25°以上陡坡地上整治耕地；不得在河道、湖区、林区、牧区、沙荒、石漠化土地上整治耕地；不得在严格管控类受污染土地上整治耕地；不得在生态保护红线、自然保护地、饮用水水源一级保护区范围内整治耕地；不得将城镇村庄范围内整治耕地作为进出平衡转进耕地来源；不得违规毁林整治耕地，不得将已实施退耕还林形成的林地整治恢复为耕地。

实行耕地转进转出信息化管理。依托湖南省耕地进出平衡监管系统，县级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总

体方案，并通过监管系统备案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，建立专门图层，未纳入总体方案的动态监测、督察执法、国土变更调查发现耕地转出图斑，一并纳入单独图层管理。

第四节 严肃处置违法违规占用耕地

以“零容忍”态度坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，从严查处各类新增违法违规占用耕地或改变耕地用途行为，对有令不行、有禁不止、失职渎职的，严肃追责问责。未经批准改变永久基本农田耕地地类的新增“非农化”“非粮化”问题，应稳妥处置并整改恢复为耕地，未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

从严处置、严格执法、严肃问责。结合耕地卫星遥感监测、执法、年度及日常国土变更调查情况对重点类型问题开展监督检查工作，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。对存在实质性违法建设的行为，从严处置；对违法违规占用永久基本农田、改变耕地地类的，责令恢复为耕地、消除违法状态，确实无法恢复的，将按照规定冻结违法用地所在地区储备库内补充耕地指标。对项目批准责任人和

违法当事人涉及党纪政务处分的，移送纪检监察机关追究责任；对涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

坚决止住新增、稳妥处置存量。对于2020年9月10日《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）和2020年11月4日《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）印发之前，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“简单化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。

专栏 5-1 耕地用途管制规则

农村乱占耕地建房“八不准”：（1）不准占用永久基本农田建房；（2）不准强占多占耕地建房；（3）不准买卖、流转耕地违法建房；（4）不准在承包耕地上违法建房；（5）不准巧立名目违法占用耕地建房；（6）不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；（7）不准非法出售占用耕地建的房屋；（8）不准违法审批占用耕地建房。

耕地保护“六个严禁”：（1）严禁违规占用耕地绿化造林；（2）严禁超标建设绿色通道；（3）严禁违规占用耕地挖湖造景；（4）严禁占用永久基本农田扩大自然保护地；（5）严禁违规占用耕地从事非农建设；（6）严禁违法违规批地用地。

永久基本农田“六严禁”：（1）严禁将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地；（2）严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；（3）严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；（4）严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；（5）严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。（6）严禁任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。

耕地用途“五不得”：（1）不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；（2）不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿规模；（3）不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；（4）未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；（5）未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

第六章 保障重要农产品生产空间

落实国家重要农产品保障战略，以保障国家粮食安全为底线，牢牢扛稳产粮大省政治责任，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。在优先巩固粮食、菜篮子生产空间的同时，构建农产品多样化空间布局，全面保障农产品有效供给，着力推进农业现代化。

第一节 优先保障粮食生产空间

严格落实“米袋子”县长负责制，多措并举稳定粮食种植面积，全力保障粮食生产空间。到2025年，全县粮食播种面积15.99万亩以上，粮食产量稳定在9.15万吨左右。

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，划定水稻种植空间，确保落实水稻播种面积任务。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。

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。以提高单产，优化种植制度为导向，着力推进区域化布局、标准化生产，重点推广大豆玉米带状复合种植技术，间套作玉米选用株型紧凑、适宜密植和机械化收

获的高产品种，间作春大豆选用耐荫抗倒、宜机收高产品种，套作夏大豆选用生育期长、耐荫、宜机收高产品种。通过品种搭配、宽窄行带状配置、缩株保密等关键技术实现玉米大豆协同高产。

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。全力制止耕地抛荒，因地制宜发展马铃薯、甘薯等旱地杂粮作物种植，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，提高单位面积耕地的产出率。

第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

深入落实“菜篮子”县长负责制，保障市场供应和价格总体平稳。

构建都市圈农业保障生产空间。优先保护城市郊区、周边农村地区的耕地和永久基本农田，以及其他优质农用地资源，结合实际建设蔬菜基地、规模化畜禽养殖场、标准化水产健康养殖场等，稳定城市近郊及周边蔬菜生产，保证城区蔬菜常年供应平衡，提高生鲜农产品等就近供给能力。

拓展现代设施农业生产空间。提升设施农业发展质量，加快用现代设施装备弥补水土资源禀赋短板，合理保障设施农业用地。发展现代设施种养业，推广设施蔬菜春提早、秋延后栽培技术，绿色防控技术等，加强高标准生产基地建设，建设一批新型智能化节能化日光温室、植物工厂等设施，推进蔬菜标准化、规模化、专业化生产，提高农产品质量安全水平、供给能力和经济效益。

因地制宜发展稻鱼稻虾特色产业空间。保护养殖水域、滩涂和传统渔场，拓展稻鱼、稻虾综合种养，合理布局养殖空间，科学划定养殖区、限养区，推进生态化、标准化水产健康养殖。

第三节 大力拓展农产品多样化生产空间

创新落实农产品可持续发展要求，树立大食物观，发展

设施农业，构建多元化食物供给体系，丰富农产品生产结构，确保人们日益增长的物质文化需求。拓展冰糖橙、棉花、油料、茶叶、药材、烟叶等多样化农产品生产能力和空间。

巩固棉花生产空间。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。建设好高标准、上规模、产加销链接的优质棉花生产基地。

优化油料作物生产空间。优化食用植物油产业布局，发挥“三高两低”油菜、湖南油茶生产优势，聚焦重点、多油并举，深挖潜力，扩大油菜种植面积，引导油茶种植空间由耕地向其他国土空间转移，依靠科技、主攻单产，千方百计提升油料产能。

——**油菜种植区。**抓好“一季稻+油菜”和旱地油菜生产，推广“三高两低”品种，优化品种结构，提高单产。

——**花生种植区。**构建“油菜+夏花生”轮作、“春花生+秋芝麻”等种植模式，平原区适当推广机械化“冬油菜+油用大花生”模式。主导“春花生+玉米(红薯、大豆、蔬菜、烤烟)”轮作、果园及油茶地间作，推行机械化高垄为重点的机种机收技术。抓好食用小籽花生品种更新换代，构建玉米间套花生、“冬油菜+夏花生”模式。

保障糖料作物生产空间。稳定甘蔗播种面积和产量，推广种植高产、高糖、抗逆性强、抗倒伏能力强、宿根性好、

适应性广的果蔗品种。推广应用“浅种、宽行、密植”栽培方式，提高甘蔗种植、田间管理、采收机械化水平。

拓展烟草生产空间。围绕提升优质烟叶原料保障能力，稳步推进烟区生产力布局优化，提高烟草生产集中度和集约化水平，推动资源要素向核心烟区、重点烟区转移，严格落实烟粮轮作制度，加强高标准基本烟田建设，努力形成以土壤保育、绿色防控、节能减排为重点的绿色生态优质烟叶生产体系，实现烟草产业高质量发展。

改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间。加强水果、茶叶、药材种植产业基地建设，合理优化种植布局，积极引导多年生木本藤本果、茶、药作物从平原耕地向陡坡山地转移，用山上换山下，实现区域置换。抓好老果园品改低改和低产老茶园品改，积极发展林下种植、林下养殖，推动空间复合利用。

第七章 切实加强补充耕地管理

按照“先补后占、占一补一”要求，以保护生态为前提，积极拓展补充耕地空间，合理划定耕地战略储备区，引导耕地后备资源适度开发，推进农村土地综合整治统筹农用地整理和建设用地复垦，严格认定新增耕地数量，科学评定新增耕地质量，确保有效补充长期稳定利用耕地。

第一节 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。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，作为耕地周边补充耕地潜力来源。全县现有耕地周边的补充耕地潜力合计 4259.71 亩，主要分布于儒林镇、五团镇、汀坪乡。通过实施高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦和“空心村”治理等项目，优先将与现有耕地集中连片的、有水源保证、开垦后具备较好的耕作条件的地块开垦为耕地，作为有效补充耕地的主要来源。针对耕地细碎、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等问题，积极稳妥开展土地综合整治，通过全域规划、整体设计、综合治理，在改善农村生产生活条件和生态环境的同时增加有效耕地面积，提高耕地集中连片程度和提高耕地质量。

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、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。全县可旱改水资源潜力806.23亩，其中丹口镇、儒林镇旱改水资源潜力最为丰富。通过在光热充足、水源丰富、地势低平、耕地连片的区域结合高标准农田建设、土地整治、旱地改水田等工程措施对原有耕地提质改造，切实提升耕地粮食产能。

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，合理划定耕地后备资源。全县划定耕地后备资源2.19万亩，其中林地0.99万亩（灌木林地0.13万亩、其他林地0.85万亩），非林地1.20万亩（果园0.26万亩、茶园0.01万亩、其他园地0.70万亩、其他草地0.22万亩、裸土地0.0043万亩）。全县耕地后备资源主要分布在儒林镇、金紫乡、丹口镇。通过对耕地后备资源进行清查与摸底，准确掌握全县耕地后备资源的数量及分布状况，科学划定耕地后备资源开发利用重点区域。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。

第二节 加强补充耕地开发计划管理

根据历年建设占用耕地情况和未来建设占用耕地计划，科学制定补充耕地计划，加强跨县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。

合理确定补充耕地任务。以补充耕地计划管理为抓手，有序引导耕地后备资源开发。落实耕地“占一补一”，到2035年，预计全县补充耕地任务0.50万亩。结合各地规划期建设占用耕地需求和补充耕地潜力状况，逐级分解下达规划期补充耕地任务量。坚持以乡镇自行平衡为主、县域内调剂为辅落实补充耕地任务，因耕地后备资源数量不足难以在本区域内落实的，通过指标调剂等方式在耕地后备资源较为丰富的地区落实。

构建补充耕地开发调控机制。根据市级下达的年度建设用地总规模及我县实际使用建设用地规模、各地补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施与后期管护情况、社会经济状况等因素对年度开发计划总规模进行管控。根据实际情况将市级下达的补充耕地任务量分解下达至乡村，引导乡村合理补充耕地。

第三节 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，选择水资源丰富，宜耕后备资源地块集中连片度高，地势平坦，海拔相对较低，开发难度较小的地方。规划期拟通过新建或整修部分灌溉与排水设施、机耕道等农业生产配套设施，进行耕地的补充。重点区域主要分为北部区域、中部区域和西南部区域。

北部区域。主要包括金紫乡和西岩镇宜耕后备资源集中区。该区域地势较为平坦，水资源较丰富，规划期拟提高灌溉渠系水利用系数，增加田间排涝、排渍能力，搞好农田水利建设，加固沿河圩堤，提高抗洪、抗旱、排涝标准，扩大旱涝保收面积。

中部区域。主要包括蒋坊乡、茅坪镇、儒林镇、白毛坪镇等宜耕后备资源集中区。该区域地貌类型复杂多样，以丘岗山地为主，耕地后备资源地块集中连片度较高。规划期依托新建水利工程，在保护好生态环境的前提下，对分布集中、具备开发条件的宜耕后备资源地块进行适度开发。

西南部区域。主要包括五团镇、汀坪乡和长安营镇等宜耕后备资源集中区。该区域宜耕后备资源地块形态相对破碎，集中连片程度较低，以其他林地、果园和灌木林地为主，大多适宜开发为旱地。规划期依托新建骨干水利工程，采取零散地块打捆开发利用方式进行合理开发。

第四节 推进农村土地综合整治

以现状耕地为核心，整合周边可补充耕地和恢复耕地潜力地块，以乡镇为单位推进农村土地综合整治，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，优化耕地和永久基本农田布局。整治区域选取充分尊重自然地理格局，原则上不突破连绵山体、大江大河，通过田、水、路、林、村整体谋划，系统设计，整合碎片化耕地，将零散地块调整成集中连片地块，在提升耕地连片程度的同时有效补充耕地。实现耕地占用、耕地补充、耕地恢复的联动管理，实现农业空间与城镇空间、生态空间协调统一。

因地制宜统筹推进综合整治。统筹推进土地整理、高标准农田建设、耕地质量提升、撂荒耕地整治、耕地后备资源开发、退化土壤改良修复等，完善农田基础设施条件，促进农业规模化经营和现代农业发展。

——耕地质量提升。修缮、新建农田水利设施、机耕道路，提高灌溉保证率和耕种便利度；整合归并耕地地块，有水源条件的区域实施旱地改水田，提升耕地质量等级，满足农业机械化、现代化生产要求。

——耕地功能恢复。将适宜恢复的即可恢复属性地类、工程恢复属性地类，开展耕地“非农化”“非粮化”整治，采用清理或工程措施，进行地块平整，覆盖优质耕作层表土，恢复耕地功能。

——整治补充耕地。项目区内宜耕农用地和未利用地，进行土地整治，优先开发为耕地，用于补充耕地，保障耕地占补平衡。

——建设用地复垦。项目区内的零星建设用地，开展建设用地整治，优先复垦为耕地，形成的建设用地复垦指标可用于城乡建设用地增减挂钩。

——耕地生态建设。项目区要采用生态化工程措施，建设生态渠、生态坎、农田防护林，全面治理污染土壤，建设生态田园。

依托整治建设“最美田园”。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。通过农业公园、田园综合体建设等手段，挖掘休闲农业、游憩体验、文化景观等多元功能，实现农业生产、农业加工与农业观光的一二三产业融合发展，建设美丽田园。

健全土地综合整治配套政策。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。在确保耕地数量有增加、质量有提升、布局更集中的前提下，因耕地集中连片整治需要，允许对项目区内的现有永久基本农田进行适度调整，整治后经验收合格增加的优质耕地纳入永久基本农田储备库，为重大建设项目占用永久基本

农田提供补划空间，建立“土地综合整治区-永久基本农田储备区-永久基本农田三级耕地空间管控与治理体系。

第八章 稳妥有序推进耕地恢复

为恢复耕地保护责任缺口，开展可恢复耕地资源评价科学划定耕地恢复空间，合理分解下达耕地恢复任务实行年度计划管理，建立健全耕地恢复管理机制，协调好耕地用途管制与广大农民的切身利益，分阶段稳妥有序推进耕地恢复，构建耕地保护与乡村振兴统筹发展的新格局。

第一节 科学划定耕地恢复空间

开展可恢复耕地资源评价。充分考虑人民群众意愿、作物生长周期、市场经济状况等因素，把握好社会风险、环境影响和工程难度等问题基础上，开展“恢复属性”地类分析评价工作，科学划定具备恢复条件的可恢复耕地资源。对可恢复耕地实施单独管理，划定为耕地恢复空间，用于全县耕地总量补足和耕地年度“进出平衡”，不再规划为林地，不纳入林地“一张图”管理。

明确可恢复耕地数量和分布。全县可恢复地类图斑总数 5761 个，面积 3.88 万亩。具体地类为：果园 0.07 万亩，占比 1.78%；其他园地 0.16 万亩，占比 4.07%；乔木林地 0.46 万亩，占比 11.81%；竹林地 0.11 万亩，占比 2.77%；灌木林地 0.18 万亩，占比 4.73%；其他林地 2.79 万亩，占比 71.84%；坑塘水面 0.21 万亩，占比 2.99%；其他草地 0.72 亩。可恢复耕地资源在全县各乡镇均有不同数量分布，在西

岩镇、儒林镇、丹口镇等地区分布较多。

积极引导统筹推进耕地恢复。在规划期通过高标准农田建设、土地整治等方式稳妥有序推进耕地恢复，将耕作条件好的林地、园地逐步恢复为耕地，实现耕地集中布局，提高耕地集中连片程度。对于可恢复资源内的油茶林区分生产期，合理安排恢复时序。规划为远期要恢复的、暂时没有恢复计划的，考虑到农民收益，暂时允许农业结构调整。

专栏 7-1 恢复耕地选址要求

可恢复耕地资源确定：基于 2020 年度国土变更调查标注“恢复属性”图斑，剔除以下情况图斑后，经补充调查核实确定。

- (1) 城镇开发边界内图斑；
- (2) 生态保护红线范围内图斑；
- (3) 耕地土壤与农产品重金属污染加密调查成果中严格管控类图斑；
- (4) 高水位线范围内图斑；
- (5) 25 斑以上的标注恢复属性图斑；
- (6) 卫星监测发现建设占用变化图斑；
- (7) 退耕还林还湖还草范围内图斑；
- (8) 图斑面积为 400 平方米以下的细碎图斑。

恢复耕地选址要求：

- (1) 优先从标注恢复属性地类范围整治耕地；
- (2) 优先整治 2017 年划定的永久基本农田地块。
- (3) 优先整治坡度 15°以内、土层较厚、土壤相对肥沃、水源条件好的地块。

(4) 鼓励各地结合土地综合整治、自然资源督察整改、专项整治等工作，积极恢复历史违法占用耕地，复垦拟退出的农业设施建设用地等，作为转进耕地的重要补充。

(5) 积极支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时，将平原地区原地类为耕地，种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性。

第二节 实行耕地恢复年度计划管理

到2035年预期有效恢复1.63万亩。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和县人民政府真抓实干督查激励，有效推进耕地恢复计划的落实。

第三节 确定耕地恢复重点区域

耕地恢复资源重点区域主要分布在儒林镇、丹口镇等恢复后备资源集中区。规划期通过统筹协调经济社会发展和耕地保护，重点整治低效园地和残次林地，在把握社会风险、生态环境影响的前提下稳妥有序推进耕地恢复。

北部区域。主要涉及金紫镇、西岩镇和威溪乡，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。

中部区域。主要涉及蒋坊乡、儒林镇、丹口镇、茅坪镇，规划期通过统筹协调经济社会发展和耕地保护，重点整治低效园地和残次林地，在把握社会风险、生态环境影响的前提下稳妥有序推进耕地恢复。

西南部区域。主要涉及长安营镇、五团镇和汀坪乡，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。

第四节 建立耕地恢复长效机制

建立“耕地恢复+”实施模式。探索建立耕地恢复部门统筹机制，依托“耕地恢复+”模式，将年度耕地恢复计划和年度高标准农田建设任务、耕地撂荒治理、耕地“非粮化”整治问题图斑整改等专项工作相结合，因地制宜统筹推进耕地恢复任务落实，实现资金效益最大化。鼓励采取“政府主导、自然资源牵头、部门联动、镇街实施、鼓励社会资本参与、群众支持”的工作机制，按照“以奖代投”的方式组织实施耕地恢复。鼓励建立“耕地恢复+土地流转”，以订单农业、土地返租、土地入股等多种方式，促成群众与经营主体长期合作，统一规划种植粮食、蔬菜和经济作物等，实行规模化、集约化、标准化、机械化管理。

建立完善耕地恢复管理制度。按照计划下达、选址立项、项目实施、竣工验收、指标确认入库和后期管护等环节要求，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，将年度耕地恢复计划落实情况和国土变更调查成果进行有效衔接，做到恢复耕地图、数、实地相一致。健全完善耕地保护补偿机制、监管机制，统筹推进耕地保护、生态修复、产业发展和乡村治理等工作，通过不断提高粮食综合生产能力，加大中低产田改造力度，大力发展现代农业，促进农业增效、农民增收。

严格监督考核和后期监管。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省人民政府真抓实干督察激励考核事项，确保如期完成年度恢复计划，对未在规定时间内完成恢复和通过验收的，严格按照省级自然资源行政主管部门要求逐年落实经济补偿。利用卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实行恢复耕地全程监测监管。将恢复耕地地块纳入“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。

第九章 着力提升耕地质量

树立耕地保护“量质并重、建管协调、公共耕保、健康土壤”的理念，大力推进高标准农田建设，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，统筹实施旱地改造水田，全面开展耕地耕作层剥离再利用，因地制宜实施耕地休耕轮作，有效提升耕地土壤固碳能力，切实实现全面规划、综合治理、合理利用，全面提升耕地综合生产能力。

第一节 统筹推进高标准农田建设

明确落实建设目标。围绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢湖南保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到2025年，全县建设高标准农田6.76万亩。到2035年，通过持续新建和改造提升，将全县永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

强化标准提升实施综合效能。以提升粮食产能为首要目标，统筹考虑农业、水利、土地、林业、电力、气象等各方面因素，加大财政资金投入，提高高标准农田建设标准。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。鼓励高标准农田建设重点整治集中连片耕地周边、邻近零散非耕地地块，统筹推进耕地恢复和补充耕地开发工作，有效增加耕地面积、旱地改水田、提高耕地质量等级，形成补充耕地指标。

分类明确重点建设区域。明确以永久基本农田、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点实施区域，优先在永久基本农田集中连片区域开展土地综合整治、高标准农田建设，推动土地整治工程技术创新和应用，逐步将已划定的永久基本农田全部建成高标准农田，有效稳定永久基本农田规模布局，提升耕地质量，改善生态环境。按照相对集中、连片推进原则，围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。

重点打造示范工程。在全县基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的地区，按照“全省一流、全市领先、全面发展”的目标，规划打造一批万亩、五千亩、千亩高标准农田建设示范片区，引领带动全县高标准农田建设高质量发展。

高标准农田区域示范工程以整乡镇或选定的区域为平台，以提升粮食产能为首要目标，城步经济社会发展总体水平相适

应，聚焦重点区域，统筹整合资金，加大资金投入。以“农田成方、集中连片；土地平整、土壤肥沃；灌排配套、设施先进；道路畅通、布置规范；林网适宜、生态良好；科学种植、优质高效；管理严格、机制完善”为创建工作的总体目标，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。

绿色共享数字管理。利用省级高标准农田建设综合管理系统，利用全国农田建设监测监管综合平台，做好相关信息系统的对接移交和数据共享，以土地利用现状图为底图，全面承接高标准农田建设历史数据，把高标准农田建设项目立项、实施、验收、使用等各阶段信息及时上图入库，实现全县“一张图”。完善部门间信息互通共享机制，搭建农田建设系统与国土空间规划共享数据通道，对接自然资源部门国土变更调查工作，及时更新基础信息，并将高标准农田建设项目上图入库成果向自然资源部门备案，实现农田建设、保护、利用信息实时查询、对比、统计、分析，做到有关信息互通共享、科学利用。

严格落实后期管护。明确地方各级政府相关责任，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。按照权责明晰、运行有效的原则，建立健全日常管护和专项维护相结合的工程管护机制。项目竣工验收要同步验收管护机制到位情况。探索推行新型农民经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，在有条件的地方探索项目管护一体化、第三方购买服务等方式，形成多元化管护格局。建立高标准农田建后管护经费保障机制，加大对工程设施管护的投入力度。通过财政补助、村集体公益金提取、村民“一事一议”、使用者付费和市场化运作等多种方式，拓宽管护经费来源。对灌排渠道、高效节水灌溉设施、田间道路、生产桥（涵）、农田林网等公益性强的农田基础设施，地方政府要加大运行管理经费的财政补助力度。在有条件的区域，通过农业水价综合改革筹措管护资金，调动管护主体积极性。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。

第二节 有序推进旱地改造水田工程

以有序推进旱改水工程为抓手，着力推进耕地提质改造，同时推动补改结合方式，切实落实耕地占一补一、占优补优、占水田补水田。

强化统筹协调整体推进项目实施。优先在永久基本农田集

中区域开展，统筹推进旱地改造水田、完善农田基础设施条件，提高耕地质量和连片度，优化耕地和永久基本农田布局。加强项目实施全程管理，按照高等级水田建设标准推进田块建设，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。严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。打造一批具有典型示范效应的旱改水工程。根据资源潜力状况至2035年全县累计建成806.23亩旱地改造水田。

第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用

稳妥推进耕作层剥离再利用。依据“谁占用、谁剥离、谁补充”的建设占用耕地原则，由占用耕地单位负责耕地耕作层表土剥离与保护利用的实施工作。耕地耕作层剥离等费用列入建设项目总投资。占用集中连片的永久基本农田和城镇开发边界内耕地须实行耕作层土壤剥离和再利用。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，特别是永久基本农田永久基本农田，提升耕地建设质量，有效提高补充耕地或低等级耕地的质量。剥离的耕作层土壤优先就近用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良、被污染耕地的治理、高标准农田建设、土地复垦等，增加耕作层厚度，改善土壤结构，实现耕地层剥离的高效利用。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作为核的保护体系。建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地抛荒撂荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化。降低土壤侵蚀，促进蓄水保墒，提高土壤有机碳含量，稳定耕地质量，提高耕地固碳能力。

扩展以生态涵养为主的绿色农业。优化种植区、养殖区布局，提高种植业消纳养殖业排泄物水平，扩大生态种养和耕地用养的覆盖面。推广有机肥料和测土配方施肥，减少化肥、农药等用量，降低碳投入，积极发展生态循环固碳农业，推广“稻鸭互作”“稻鱼互作”“禽粮互作”型生态农业，打造农牧渔绿色健康发展综合试点。

实施以科技创新为轴的固碳模式。加强科技创新，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，施用减排肥料、优化施肥方式、改进肥料种类、提高水肥耦合，抑制稻田甲烷产生，减少氧化亚氮排放，在保障水稻丰产稳产的同时，实现增产与减排协同。

第五节 科学防治和利用污染耕地

严格源头管控。强化耕地分类管理原则，坚持预防为主、保护优先、风险管控，精准开展耕地污染源头管控和安全利

用，严格防控重金属污染。对优先保护类耕地，加强预防保护，确保数量不减少、质量不下降；对安全利用类耕地，提高科技支撑，精选粮食品种，确保产出合格粮；对严格管控类耕地，全面退出水稻生产，按照“政府引导、市场主导、农民自愿”原则，开展种植结构调整，同时开展系统性治理，因地制宜发展特色产业。加强永久基本农田污染防治，永久基本农田内严格管控类耕地逐步优化。

强化科学治理。强化土壤环境调查和风险评估，全面摸清全县耕地土壤环境质量家底，严格核算受污染耕地安全利用率。在耕地污染情况调查的基础上，编制污染耕地产业结构调整 and 生态修复规划，探索推广污染耕地永久修复，全面推进污染耕地结构调整和生态修复治理工作。

加强安全利用。完善土壤污染风险分区管控体系，建立健全土壤污染风险隐患管控长效机制，全面充分考虑土壤污染治理与修复的复杂性，以农用地和污染地块为重点，落实安全利用措施，强化风险管控，提出分类分级管控措施，抓好轻中度污染耕地安全利用，落实以镉低积累品种替代、“淹水法”为主的安全利用农艺措施；抓好重度污染耕地的休耕治理。打造污染耕地安全利用规模化样板和示范区。

第十章 健全耕地保护管控体系

深化耕地全生命周期管理，贯彻落实耕地保护各项制度，强化制度执行形成制度合力，以推行田长制为抓手，层层压实耕地保护责任。建立健全耕地全程一体化管控体系，构建破解耕地“非农化”“非粮化”的长效机制，推动构建保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。

第一节 贯彻落实耕地保护基础制度

贯彻落实基础法律制度。深入贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《耕地保护法》和《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法律法规，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。

完善健全配套制度体系。在发挥现有政策综合效能基础上，自然资源部门会同相关部门合力构建耕地保护相关配套制度体系，促进耕地保护各项任务落地实施。

第二节 全面推行田长制

全面推行田长制是贯彻落实习近平总书记关于耕地保护重要论述和指示精神的重大实践，也是新时代保护耕地和保障国家粮食安全的重大制度探索。全面压实耕地保护和粮食安全责

任，健全耕地保护管控体系，要以田长制为重要抓手，以我省出台的《关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》为纲领，切实把顶层设计落实到基层实践，让“田长制”促进“田长治”。

明确主要工作目标。2022年底，全面建立县、乡、村级田长及网格田长体系，全社会耕地保护责任意识明显增强，耕地“非农化”“非粮化”行为得到有效遏制。到2025年，田长制配套政策更加完善、工作机制更加高效、监测监管更加智慧、生态格局更加优化，全县耕地保护目标、永久基本农田保护面积和高标准农田建设任务不低于国家确定的目标。到2035年，现代化、法治化的耕地保护体系基本建成，国土空间规划确定的耕地保护目标任务全面完成，耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

全面构建“3+1”田长体系。构建县、乡、村级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制。县级田长对本地耕地保护目标、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食生产等负总责。乡级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。网格田长负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管

护。

落实田长制主要任务。一是坚决落实耕地保护目标责任，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的乡镇党政主要负责人按规定进行问责。

第三节 健全耕地保护综合监测体系

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，助力落实最严格耕地保护制度，提升社会各界耕地保护识。

充分发挥田长制效果，依靠调动村级田长和网格田长，做到“早发现、早制止”，最大限度把问题“发现在初始、制止在萌芽”，最大限度降低执法成本和执法难度。对经初步核

实，确实存在违法行为，但情节轻微、面积较小、短时间内可及时整改到位的，及时推进行劝阻整改。

第四节 构建耕地全程一体化管控体系

围绕耕地调查、规划管控、用途管制、占补平衡、综合整治、动态监测、督察执法、考核奖惩、宣传教育各环节建立耕地全程一体化管控体系，确保全县耕地总量不减少、质量不降低、生态有改善。

完善耕地协同监管机制。依托推行田长制，压实各级耕地保护责任，实现耕地保护责任全覆盖。严格耕地用途管制，落实耕地占补平衡和进出平衡，稳妥有序恢复耕地，将耕地保护作为单项指标纳入县政府真抓实干督查激励，强化耕地保护目标管理。

建立早发现、早制止、严查处的执法监督机制。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。对违法违规搞非农建设、违规占用永久基本农田植树造林、挖塘养殖、挖湖造景、“大棚房”问题等破坏耕地的“非农化”、“非粮化”行为，严肃查处、严肃追责。

第十一章 重大工程安排

在科学评估资源潜力和实施条件的基础上，落实国土空间总体规划的空间安排和细化落实主体功能分区，部署实施耕地保护重大工程，统筹解决县域内资源区域和结构不平衡问题，推动补改结合方式总体实现耕地占补平衡，优化用地布局结构，切实提升耕地综合产能。打造智慧耕地平台建设，有效提升耕地保护精细化、精准化、智慧化水平。

第一节 旱改水重大工程

为统筹解决县域内耕地占补平衡的区域性和结构性不平衡问题，在旱改水资源潜力较大的区域规划实施旱改水重大工程，预计可新增水田规模 722.63 亩。

实施范围。坚持“以水定地”原则，强化水资源的刚性约束，综合考虑地形、土壤、耕作便利度、区位条件等确定实施范围。依托新建、改扩建水库等水利工程缓解水源限制条件，通过配套相应的灌排设施和田间道路设施，实现旱地变“粮田”。

空间布局及时序安排。全县共安排实施 8 个旱改水工程，规划期内分阶段实施。

——儒林镇旱改水工程。实施范围涉及八角亭社区居委会、白蓼州村、白云湖村、城东居委会、城西村、大桥村、甘

溪村、金水村、冷水坪村、龙凤冲村、盘石村、双井村、双溪桥村、塔溪村、县城、新田居委会、杨家将村、玉屏村、庄稼村，建设规模 209.81 亩，实施期限为 2023-2035。

——丹口镇旱改水工程。实施范围涉及背西村、边溪村、丹口村、丹口镇太平村、洞头山村、金岩村、龙寨村、前进村、青桐村、群旺村、沙洲岩门村、双龙村、桃林村、下团社区居委会、信石村、羊石村、永平村，建设规模 255.50 亩，实施期限为 2025-2035。

——兰蓉乡旱改水工程。实施范围涉及坳岭村、白毛坪村、白头坳村、白云水库、城溪村、歌舞村、太平村、袁家山村，建设规模 44.42 亩，实施期限为 2025-2027。

——白毛坪镇旱改水工程。实施范围涉及罗新村和毛家田村，建设规模 35.83 亩，实施期限为 2026-2028。

——长安营镇旱改水工程。实施范围涉及大寨居委会、得胜村、横坡村、黄洋村、新岭村、长安营村、长坪村，建设规模 54.30 亩，实施期限为 2027-2029。

——汀坪乡旱改水工程。实施范围涉及隘上村、大侯村、高桥村、古田村、横水村、汀坪村、汀坪乡金童山村、团心寨村、长滩村，建设规模 40.22 亩，实施期限为 2028-2031。

——蒋坊乡旱改水工程。实施范围涉及大同村、枫坪村、柳林村、太和村，建设规模 44.99 亩，实施期限为 2029-2031。

一一五团镇旱改水工程。实施范围涉及白水头村、初水村、恒洲村、金童山村、蜡里村、木瓜村、藤坪村、巡头村、中山社区居委会，建设规模 37.56 亩，实施期限为 2030-2035。

组织实施。建立“自然资源部门牵头，多部门联动，县级政府考核”的组织方式，探索创建“农民知情、农村集体经济组织申报、乡镇政府”实施模式，同时鼓励企事业单位和社会团体积极参与。多元筹措资金，以财政投资为主体，鼓励社会资金参与，积极探索融资贷款模式，整合高标准农田建设等涉农资金，发挥各项资金的叠加效益。

第二节 土地整治重大工程

依托现状耕地，统筹推进耕地周边低效林草地和园地整理、宜耕后备资源开发和旱改水、高标准农田建设等耕地提质改造工程，减少耕地“碎片化”，优化用地结构布局，实现有效增加耕地数量、提高耕地质量、恢复耕地功能和改善农田生态环境的综合效益。

实施区域。土地整治重点项目主要遵循三个原则，一是补充耕地和恢复耕地潜力较大，对实现规划目标起主要支撑作用；二是对落实重点区域内的土地整治任务，或对解决重大交通、水利等基础设施建设流域开发治理、农业结构调整、永久基本农田布局优化等发挥主导作用；三是预期投资效益好，能

够明显改善区域内生态环境。

空间布局及时序安排。全县拟安排 8 个土地整治工程，涉及船溪乡和孝坪镇，规划期内分阶段实施，实施规模共 2955.44 亩。

——楠木村土地整治重点项目工程。实施范围涉及楠木村、玉屏村，建设规模 705.58 亩，实施期限为 2025-2035 年。

——盘石村土地整治重点项目工程。实施范围涉及盘石村，建设规模 658.69 亩，实施期限为 2026-2033 年。

——和平居委会土地整治重点项目工程。实施范围涉及和平居委会、金龙村和星火村，建设规模 431.37 亩，实施期限为 2027-2032 年。

——南洞林场土地整治重点项目工程。实施范围涉及南洞林场，建设规模 331.03 亩，实施期限为 2025-2035 年。

——金龙村土地整治重点项目工程。实施范围涉及金龙村、星火村，建设规模 310.55 亩，实施期限为 2025-2030 年。

——落水村土地整治重点项目工程。实施范围涉及落水村、金石居委会和江和村，建设规模 182.82 亩，实施期限为 2025-2030 年。

——三江村土地整治重点项目工程。实施范围涉及三江村，建设规模 299.53 亩，实施期限为 2028-2030 年。

——南门村土地整治重点项目工程。实施范围涉及南门

村，建设规模 131.47 亩，实施期限为 2030-2031 年。

组织实施。建立自然资源部门牵头，多部门联动的组织实施模式，构建多元筹措资金机制，以财政投资为主体，鼓励社会资金参与，积极探索融资贷款模式，鼓励企事业单位和社会团体积极参与。有效整合高标准农田建设等涉农资金，发挥各项资金的叠加效益。

第三节 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，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重大工程，切实发挥示范带动作用，有效推进全县耕地保护责任目标逐步补齐。

实施区域。基于因地制宜、统筹推进原则，优先在原永久基本农田和已建高标准农田范围内确定重大工程实施区域，确保实施地块整体地形平缓，交通便利、土层较深厚，水资源有保证，光热充足。结合地块实际状况，采取土地平整、耕作层改良、完善灌排条件以及水土保持等工程措施，实现耕地功能恢复。

空间布局及时序安排。规划期拟实施 9 个恢复耕地工程，涉及茅坪镇、西岩镇、丹口镇、五团镇和金紫乡，实施规模共 1584.84 亩，规划期内分阶段实施。

——土桥农场耕地恢复重点项目。实施范围涉及土桥农场，建设规模 459.23 亩，实施期限为 2025-2035 年。

——金龙村耕地恢复重点项目。实施范围涉及金龙村，建设规模 204.71 亩，实施期限为 2026-2034 年。

——土桥居委会耕地恢复重点项目。实施范围涉及土桥居委会，建设规模 174.84 亩，实施期限为 2025-2030 年。

——青桐村耕地恢复重点项目。实施范围涉及青桐村，建设规模 164.49 亩，实施期限为 2025-2030 年。

——资水村耕地恢复重点项目。实施范围涉及资水村，建设规模 147.90 亩，实施期限为 2028-2030 年。

——羊石村耕地恢复重点项目。实施范围涉及羊石村，建设规模 124.78 亩，实施期限为 2030-2035 年。

——陈石村耕地恢复重点项目。实施范围涉及陈石村，建设规模 107.68 亩，实施期限为 2030-2035 年。

——金童山村耕地恢复重点项目。实施范围涉及金童山村，建设规模 102.01 亩，预计可恢复 295.39 亩，实施期限为 2031-2033 年。

——金山居委会耕地恢复重点项目。实施范围涉及金山居委会，建设规模 99.19 亩，实施期限为 2033-2035 年。

组织实施安排。 县人民政府应根据耕地恢复任务落实专项资金，建立耕地恢复资金台账，将耕地恢复费用列入财政预算安排，严格资金的使用和管理。

第十二章 强化规划实施保障

切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，始终坚持底线思维，全面压实耕地保护党政同责，强化部门统筹协调，加强规划传导和计划实施，完善健全配套制度体系建设，进一步弘扬和传承农耕文化，营造全民耕地保护氛围，扎实推进耕地保护各项工作落地见效。

第一节 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。全县各级各部门要深入贯彻落实习近平生态文明思想，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。要站在维护国家粮食安全的高度，采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。全面加强党对耕地保护工作的领导，对耕地保护实行党政同责、刚性考核、一票否决、终身追责。党委和政府主要负责人要亲自抓，定期研究部署工作，以更坚决的态度、更有力的举措落实最严格的耕地保护制度。

强化落实耕地保护部门共同责任。各有关部门要各司其职、紧密配合、主动作为，落实耕地保护共同责任。自然资源主管部门要全面履行耕地保护职责，严格执行耕地保护法规政策，加大督察执法和政策宣传力度。农业农村主管部门要

做好耕地质量保护工作，实施和提升高标准农田建设，规范耕地利用和农业结构调整，有序推进农村土地流转。林业主管部门要严格控制耕地转为林地，统筹林业发展规划与耕地后备资源。财政主管部门要保障耕地保护奖补资金落实，强化资金监督管理。生态环境主管部门要积极开展土壤污染调查，及时掌握和反馈全县耕地环境状况。审计部门要切实将耕地保护责任履行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计内容。发展改革、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等部门要按照各自职责，对建设项目选址、立项加强评估论证，严格审核，尽量不占或减少占用耕地。纪委监委、法院、检察、公安部门要加强协调联动，推进建立违法用地纪检监察、行政执法与刑事司法衔接机制，积极落实涉及耕地违法违规问题的联动办案制度。

第二节 加强规划传导和计划实施

从空间和时间两个维度，加强耕地保护专项规划传导体系的构建与落实，并配套建立规划传导、实施管理和监测评估机制，形成规划-实施-监督-维护的闭环管理，确保规划有效落实。

强化与规划年度计划衔接。耕地保护专项规划要落实国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划等上位规划的要求，做好与林地等其他相关专项规划的衔接，共同扛起耕地保护责

任。按照短期计划与长期规划协调配合的要求，年度计划要落实耕地保护专项规划提出的发展目标和重点任务。将专项规划确定的主要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，明确重大工程、重大项目、重大举措的年度实施要求。

加强规划实施管理与评估。建立科学合理的耕地保护专项规划实施管理机制，从源头上引导耕地保护和耕地后备资源开发利用，实现耕地保护管理从被动向主动转变。强化耕地后备资源开发利用相关项目的合规性审查，项目完全属于专项规划确定的耕地后备资源规划重点区域的优先安排，非规划范围内原则上不得安排项目，因特殊情况必须实施项目的，需及时对规划进行修改，并经原程序批准后方可实施。建立健全规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估制度，鼓励开展第三方评估，加强实地调查研究，强化监测评估结果应用。

第三节 加快科技支撑和信息化建设

在规划数字化转型的背景下，在政策法规体系引导下，通过科技赋能、技术创新和信息化建设，提高耕地保护的数字化、智能化、智慧化程度，促进耕地资源的安全利用，为耕地保护目标任务的实现提供坚实、强大的技术支撑。

科技赋能提升耕地保护智慧监管水平。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，融合多场景应用为耕地保护提供新技术和新手段，全面建立并实施耕地及永久基本农田保护运行规范、权责清晰、制度完备、监管到位的管理保护体制，实现耕地变化信息监测、耕地保护监督、占补平衡、进出平衡、耕地保护目标责任考核、永久基本农田监测监管等耕地保护业务管理工作的数字化、网络化以及智能化，实现耕地保护“横向到边，纵向到底”责任全覆盖，确保耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低，牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线，为落实“长牙齿”的耕地保护事业探索新路子、推动新跨越、促进新发展。

信息化建设增强耕地资源治理能力。充分利用自然资源“一张图”，有效对接国土空间基础信息平台、电子政务审批系统、“田长制”管理信息平台等，建立全县耕地保护“一张图”，集成耕地变化信息、耕地占补平衡、进出平衡、恢复耕地任务落实、高标准农田建设、全域土地整治等内容，全面、实时、精准掌握全县耕地数量、质量等情况，加快从数据到决策、从决策到指令的过程，增强耕地资源治理能力。将专项规划数据纳入县级国土空间基础信息平台，通过汇交叠加，纳入国土空间规划“一张图”监督实施信息系统，落实到国土空间规划“一张图”管控，确保规划能实施、项目能落地。建立健全一

体化监测预警评价机制，对耕地和永久基本农田、耕地占补平衡和进出平衡等落实情况开展动态监测，建立五年定期体检和评估制度，根据监测评估结果实行差异化管控政策和措施。

第四节 加强耕地保护机制探索创新

科学分析新时期耕地保护面临的新情况、新问题，正确处理保护与发展之间的关系，通过行政、法律、经济、宣传等多种手段，探索建立一系列既能促进经济发展，又能有效保护资源的耕地保护新机制。

建立健全耕地保护补偿激励机制。将耕地保护利用的奖励补偿资金列入财政预算。对耕地保护利用良好的乡镇、村组、集体经济组织和农户予以补偿。乡镇、村组、集体经济组织应当将取得的补偿资金，用于耕地保护、地力培肥、农田基础设施建设、恢复属性地类恢复为耕地等。

完善应对耕地“非农化”“非粮化”机制。从严格耕地用途管制、挖潜存量建设用地两方面，推动建立耕地用途转换听证制度，完善新增建设用地与处置闲置建设用地、批而未供用地的挂钩机制，严格遏制耕地“非农化”。考虑耕地非粮化的实际状况，对食物类生产和非食物类生产实行差别化处置政策，因地制宜、因时制宜、因物施策，有效防止耕地“非粮化”。对租赁经营耕地的活动进行监督，鼓励种粮型规模经营和耕地流转，

严格限制耕地非食物类种植活动，通过财政补贴政策进行科学引导，并做好事中、事后督查工作。

健全广大公民和社会主体积极参与机制。加大耕地保护政策制度的宣传，提升公民对耕地资源与粮食安全的认知水平，让广大公民理解国家对耕地进行特殊保护的重要性。通过构建激励性政策体系，在唤醒社会主体的耕地保护意识的基础上，引导社会主体在耕地节约集约、耕地生态利用、耕地保护工程等方面加大工作和投入力度。

第五节 挖掘和传播耕地的文化价值

农耕文明是人类史上的第一种文明形态。作为古代农耕文明五大发源地之一的中国，农耕文明的地域多样性、历史传承性和乡土民间性，不仅赋予中华文化重要特征，也是中华文化之所以绵延不断、长盛不衰的重要原因。耕地作为农耕文明的重要载体，不仅是重要的自然资源，而且是具有厚重底蕴的历史文化资源。在保护耕地资源的同时，要深入挖掘和有效传播农耕文化价值，引导全社会树立“尊耕尚耕励耕兴耕”的良好风尚。

传承与弘扬优秀农耕文化。农耕文化是中国传统文化的重要组成部分，是中国文化的基础，博大精深。农耕文化中的许多哲理、理念、思想和对自然规律的认识仍具有一定的现实意

义和应用价值。政府要以耕地保护为契机，高度重视优秀农耕文化和传统农业的保护、传承与发展。

文化创新驱动乡村旅游。结合耕地保护和农耕文化价值传播，依托产业基础、乡村风貌、生态环境、历史遗迹、民俗文化等资源，在传承保护与科学开发的基础上，提炼乡村旅游文化主题，赋予乡村旅游丰富的文化内涵，以景观农业、乡村民俗文化体验为核心内容，打造集农业观光、科普教育、文化体验、休闲运动、婚庆、乡村度假旅游为一体的新型乡村文化旅游服务业态，助推乡村旅游高质量发展。

开展美丽田园创建活动。以整治耕地“非粮化”、违法乱占耕地、抛荒地等耕地保护行动为切入点，强化与农业农村、财政、生态环境、水利、交通等多部门的协调联动，在全县开展美丽田园创建活动，定期评比表彰“最美田园”，着力打造一批田园环境整洁、农业设施整齐、生产过程清洁、整体效果美观的美丽新田园示范样板点。同时，加大对美丽田园创建的宣传力度，推广工作中的好经验、好做法，发动社会各界共同参与田园整治行动，促进城乡环境优化、美丽经济发展、百姓增收致富。

附表 1

耕地保护规划指标表

单位：亩（0.00）

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	260300	258000	约束性
永久基本农田保护面积	209500	209000	约束性
永久基本农田储备区规模	2100	2100	预期性
补充耕地任务量	/	5000	预期性
恢复耕地任务量	/	16300	预期性
粮食播种面积	159860	238100	预期性
高标准农田建设任务	67600	209000*	预期性

注:带*的为累计值。

附表 2

耕地保护目标划定情况表

单位：亩（0.00）

行政区代码	行政区名称	2020年 国土变更调查 耕地	耕地保护 目标 耕地	其中：		不纳 入耕 地保 护目 标耕 地	其中：							
				2020年 国土变 更调查 耕地	2021 年新 增耕 地		2009 年后 已批 建设 占用	退耕 还林 还草	农业 设施 建设 占用	自然 保护 地	水源 一级 保护 区	河湖 范围	补充 耕地 指标	碎小 图斑
430529100	儒林镇	2811.13	2681.30	2680.32	0.98	33.96	23.18	-	1.92	4.68	0.00	4.17		
430529101	茅坪镇	1069.15	1044.08	1044.08	0.00	6.91	6.50	-	0.19	0.00		0.22		
430529102	西岩镇	3210.98	3151.82	3151.82	0.00	12.29	8.11	-	0.23	0.00		3.95		
430529103	丹口镇	2016.50	1947.55	1946.07	1.48	25.63	1.37	-	0.18	13.35		10.72		
430529104	五团镇	1188.24	1151.79	1151.79	0.00	3.27	0.01	-	0.24	0.66		2.36		
430529105	长安营镇	1006.42	970.53	970.53		11.25	0.30	-	0.39	7.36		3.20		
430529107	白毛坪镇	1503.04	1434.66	1432.83	1.83	22.12	0.01	-	0.10	16.33		5.68		
430529200	威溪乡	480.99	465.36	465.36		1.02	0.00	-	0.01	0.00		1.00		
430529203	兰蓉乡	1041.91	994.68	994.68		2.85	0.17	-	0.02	1.65		1.01		
430529204	汀坪乡	1256.36	1216.14	1216.14		11.28	0.01	-	0.81	3.89		6.56		
430529205	蒋坊乡	683.91	651.85	651.85	0.00	20.60	9.12	-	0.12	0.00		11.36		
430529206	金紫乡	1506.56	1491.94	1490.35	1.59	1.26	0.01	-	0.68	0.00		0.57		
总计		260324.4	258025.44	257937.24	88.20		731.84	-	-	718.94	0.00	762.10		

附表 3

补充耕地潜力和可恢复耕地资源潜力表

单位：亩（0.00）

行政区	耕地后备资源开发潜力	现有耕地周边补充耕地潜力	旱改水潜力	可恢复耕地资源潜力
儒林镇	5083.82	704.53	256.35	5884.27
茅坪镇	2236.55	303.13	0.00	4201.24
西岩镇	2062.59	305.15	0.00	6798.96
丹口镇	3171.57	498.51	315.04	4505.66
五团镇	1665.04	668.08	53.66	4376.32
长安营镇	656.15	257.88	64.93	1650.34
白毛坪镇	609.44	278.86	49.89	1221.16
威溪乡	89.93	99.64	0.00	2016.78
兰蓉乡	873.90	283.71	58.49	1172.4
汀坪乡	1466.32	501.02	57.77	2145.19
蒋坊乡	1534.43	173.91	59.69	2834.95
金紫乡	3052.25	185.28	0.00	1716.44
合计	22501.99	4259.71	915.82	38523.71

附表 4

耕地保护相关指标分解表

单位：亩（0.00）

行政区	耕地保护目标	永久基本农田保护面积	永久基本农田储备区规模	补充耕地任务	恢复耕地任务
儒林镇	40219.50	30880.15	160.11	1129.64	2489.73
茅坪镇	15661.25	14044.84	1.48	496.97	1777.61
西岩镇	47277.25	44081.24	160.10	458.31	2876.75
丹口镇	29213.22	23945.29	171.38	704.73	1906.42
五团镇	17276.89	13686.70	536.07	369.98	1851.69
长安营镇	14557.92	9800.32	350.50	145.80	698.29
白毛坪镇	21519.83	9596.31	41.04	135.42	516.69
威溪乡	6980.44	5982.99	255.58	19.98	853.33
兰蓉乡	14920.21	13466.46	224.57	194.18	496.06
汀坪乡	18242.12	13775.46	106.52	325.82	907.66
蒋坊乡	9777.73	8711.10	218.48	340.95	1199.51
金紫乡	22379.08	21004.52	18.04	678.22	726.25
合计	258025.44	208975.38	2243.87	5000.00	16300

附表 5

补充耕地重点实施区域分布情况表

类型	重点区域名称	涉及区域
补充耕地	北部区域	金紫乡、西岩镇
	中部区域	蒋坊乡、儒林镇、茅坪镇
	西南部区域	长安营镇、五团镇、汀坪乡
耕地恢复	北区区域	金紫乡、西岩镇、威溪乡
	中部区域	蒋坊乡、儒林镇、茅坪镇、丹口镇、西岩镇
	西南部区域	长安营镇、五团镇、汀坪乡

附表 6

重大工程安排情况表

单位：亩

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	旱改水	儒林镇旱改水工程	八角亭社区居委会、白蓼州村、白云湖村、城东居委会、城西村、大桥村、甘溪村、金水村、冷水坪村、龙凤冲村、盘石村、双井村、双溪桥村、塔溪村、县城、新田居委会、杨家将村、玉屏村、庄稼村	209.81	2023-2035
2		丹口镇旱改水工程	背西村、边溪村、丹口村、丹口镇太平村、洞头山村、金岩村、龙寨村、前进村、青桐村、群旺村、沙洲岩门村、双龙村、桃林村、下团社区居委会、信石村、羊石村、永平村、	255.50	2025-2035
3		兰蓉乡旱改水工程	报木坪村、会龙村、尖头田村、黔峰村、青云村、水源村、新寨村	44.42	2025-2027

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
4		白毛坪镇旱改水工程	坳岭村、白毛坪村、白头坳村、白云水库、城溪村、 歌舞村、太平村、袁家山村	35.83	2026-2028
5		长安营镇旱改水工程	大寨居委会、得胜村、横坡村、黄洋村、新岭村、长 安营村、长坪村	54.30	2027-2029
6		汀坪乡旱改水工程	隘上村、大侯村、高桥村、古田村、横水村、汀坪 村、汀坪乡金童山村、团心寨村、长滩村	40.22	2028-2031
7		蒋坊乡旱改水工程	大同村、枳坪村、柳林村、太和村	44.99	2029-2032
8		五团镇旱改水工程	白水头村、初水村、恒洲村、金童山村、蜡里村、木 瓜村、藤坪村、巡头村、中山社区居委会	37.56	2030-2033
9	土地整治	楠木村土地整治重点项目工程	楠木村、玉屏村	705.58	2025-2035
10	土地整治	盘石村土地整治重点项目工程	盘石村	658.69	2026-2033
11	土地整治	和平居委会土地整治重点项目工程	和平居委会、金龙村和星火村	431.37	2027-2032

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
12	土地整治	南洞林场土地整治重点项目工程	南洞林场直属	331.03	2025-2035
13	土地整治	金龙村土地整治重点项目工程	金龙村、星火村	310.55	2025-2030
14	土地整治	落水村土地整治重点项目工程	落水村、金石居委会和江和村	182.82	2025-2030
15	土地开发	三江村土地整治重点项目工程	三江村	299.53	2028-2030
16	土地开发	南门村土地整治重点项目工程	南门村	131.47	2030-2031
17	恢复耕地	土桥农场耕地恢复重点项目	土桥农场直属	459.23	2025-2035
18	恢复耕地	金龙村耕地恢复重点项目	金龙村	204.71	2026-2034
19	恢复耕地	土桥居委会耕地恢复重点项目	土桥居委会	174.84	2025-2030
20	恢复耕地	青桐村耕地恢复重点项目	青桐村	164.49	2025-2030
21	恢复耕地	资水村耕地恢复重点项目	资水村	147.90	2028-2030
22	恢复耕地	羊石村耕地恢复重点项目	羊石村	124.78	2030-2035
23	恢复耕地	陈石村耕地恢复重点项目	陈石村	107.68	2030-2035

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
24	恢复耕地	金童山村耕地恢复重点项目	金童山村	102.01	2031-2033
25	恢复耕地	金山居委会耕地恢复重点项目	金山居委会	99.19	2033-2035