

# 永州市耕地保护国土空间专项规划

## (2021-2035 年)

文 本

永州市自然资源和规划局

二〇二四年八月

# 目 录

<b>第一章 规划背景</b> .....	1
第一节 资源基础 .....	1
第二节 主要成效 .....	3
第三节 存在的问题 .....	6
第四节 新形势和新挑战 .....	7
<b>第二章 总体要求</b> .....	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
<b>第三章 严守耕地保护红线</b> .....	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 .....	16
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
<b>第四章 强化永久基本农田特殊保护</b> .....	23
第一节 科学划定永久基本农田 .....	23
第二节 划定永久基本农田储备区 .....	24
第三节 优化永久基本农田空间布局 .....	26
第四节 健全永久基本农田保护机制 .....	30
<b>第五章 严格耕地空间用途管制</b> .....	32
第一节 分类落实耕地利用优先序 .....	32
第二节 严格落实耕地占补平衡 .....	33

第三节	严格落实耕地进出平衡 .....	35
第四节	严肃处置违法违规占用耕地 .....	37
<b>第六章</b>	<b>保障重要农产品生产空间 .....</b>	<b>39</b>
第一节	优先保障粮食生产空间 .....	39
第二节	切实保障“菜篮子”生产空间 .....	41
第三节	大力拓展农产品多样化生产空间 .....	43
<b>第七章</b>	<b>切实加强补充耕地管理 .....</b>	<b>46</b>
第一节	积极拓展补充耕地空间 .....	46
第二节	加强补充耕地开发计划管理 .....	47
第三节	划定补充耕地重点区域 .....	49
第四节	推进农村土地综合整治 .....	50
<b>第八章</b>	<b>稳妥有序推进耕地恢复保证进出平衡 .....</b>	<b>53</b>
第一节	科学划定耕地恢复空间 .....	53
第二节	确定耕地恢复重点区域 .....	54
第三节	探索建立耕地恢复长效机制 .....	55
<b>第九章</b>	<b>着力提升耕地质量 .....</b>	<b>57</b>
第一节	统筹推进高标准农田建设 .....	57
第二节	有序推进旱地改造水田工程 .....	61
第三节	推进耕作层土壤剥离再利用 .....	62
第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力 .....	63
第五节	科学防治和利用污染耕地 .....	64
<b>第十章</b>	<b>健全耕地保护管控体系 .....</b>	<b>66</b>
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度 .....	66

第二节 全面推行田长制 .....	66
第三节 健全天空地网调查监测体系 .....	68
第四节 构建耕地全程一体化管控体系 .....	69
<b>第十一章 重点项目建设 .....</b>	<b>70</b>
第一节 旱改水重点项目 .....	70
第二节 补充耕地重点项目 .....	71
第三节 耕地恢复重点项目 .....	72
第四节 高标准农田重点项目 .....	74
第五节 全域土地综合整治项目 .....	74
<b>第十二章 强化规划实施保障 .....</b>	<b>75</b>
第一节 加强组织领导和统筹协调 .....	75
第二节 加强规划传导和计划实施 .....	77
第三节 加快科技支撑和信息化建设 .....	78
第四节 加强耕地保护机制探索创新 .....	80
第五节 加强多渠道筹措调度资金 .....	81
第六节 挖掘和传播耕地的文化价值 .....	83
<b>附表</b>	
表 1 永州市耕地保护规划指标表 .....	86
表 2 永州市耕地保护目标划定情况表 .....	87
表 3 永州市耕地保护规划指标分解表 .....	88
表 4 永州市补充耕地空间和恢复耕地空间情况表 .....	89
表 5 永州市补充耕地重点区域分布情况表 .....	90
表 6 永州市恢复耕地重点区域分布情况表 .....	91

表 7 永州市耕地保护重点项目安排表 .....	92
--------------------------	----

## 附图

- 图 1 土地利用现状图
- 图 2 耕地现状分布图
- 图 3 三条控制线分布图
- 图 4 耕地保护目标分布图
- 图 5 永久基本农田分布图
- 图 6 特殊类型耕地分布图
- 图 7 耕地保护利用规划图
- 图 8 永久基本农田储备区分布图
- 图 9 粮食和重要农产品空间分布图
- 图 10 补充耕地空间分布图
- 图 11 恢复耕地空间分布图
- 图 12 补充耕地重点区域分布图
- 图 13 恢复耕地重点区域分布图
- 图 14 耕地保护重点项目分布图

## 前 言

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新更高的要求。做好耕地保护、保障粮食安全是全市义不容辞的政治任务。为贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，扛稳粮食安全重任，推进耕地高质量保护、高水平利用，永州市委、市政府做出重大部署，编制《永州市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永州市耕地保护工作的成效和问题，分析了耕地保护工作面临的形势和挑战，根据国土空间规划和专项规划编制原则要求，严格落实各项耕地保护目标任务，明确耕地、永久基本农田、补充耕地和恢复耕地四大空间数量及空间布局，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。

规划范围包括永州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。

# 第一章 规划背景

习近平总书记在中央经济工作、农村工作会议上强调，要牢牢守住18亿亩耕地红线，对违法占用耕地“零容忍”，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。2022年中央一号文件强调要牢牢守住保障国家粮食安全的底线，采取长牙齿的硬措施，保数量、提质量、管用途、挖潜力。党中央、国务院近年来组织开展的制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”整治、农村乱占耕地建房整治、“大棚房”清理整治、“违建别墅”专项整治等一系列专项行动，彰显出耕地保护工作达到了空前高度。

耕地保护国土空间专项规划是国土空间总体规划必备的专项规划，也是耕地保护利用活动的基本依据和行动指南。为切实发挥规划管控作用，落实最严格的耕地保护制度，统筹好耕地占用、补充及耕地后备资源管理，实现以图管地、精准管控，扎实推进耕地数量、质量、生态、文化“四位一体”保护，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，保障粮食安全，落实“三高四新”美好蓝图，推进永州市全面落实“三区两城”的城市战略定位目标构筑坚实的资源基础。

## 第一节 资源基础

永州市国土总面积为2.24万平方公里（3338.95万亩）。

2020年末，全市耕地面积502.07万亩，占比15.04%；种植园用地170.97万亩，占比5.12%；林地2184.88万亩，占比65.44%；草地53.09万亩，占比1.59%；城镇村及工矿用地198.19万亩，占比5.94%；交通运输用地48.87万亩，占比1.46%；水域及水利设施用地的133.56万亩，占比4.00%；其他土地47.32万亩，占比1.42%。

**自然资源禀赋和农业生产条件良好。**永州市地处中亚热带大陆性季风湿润气候区，四季分明，气候温和，热量充足，降水充沛，无霜期长；土壤类型主要以红壤、黄壤、水稻土为主；拥有1万亩以上的中型灌区62个，重点中型灌区14个。永州市凭借优越的自然资源禀赋，成为全国“天然富硒农产品之乡”，湖南乃至全国重要的粮食、水果、油菜等绿色农产品生产基地，“永州之野”“湘江源”“道州蔬菜”等农产品区域公共品牌生产基地，粤港澳大湾区的“米袋子”“菜篮子”和国家级出口食品农产品质量安全示范市。自2019年以来连续5年全省蔬菜出口总额的95%以上，来自永州生态绿色的土壤。永州市粤港澳大湾区“菜篮子”基地目前达185家，居全国地级市之首，拥有国家级农产品质量安全县2个、省级农产品质量安全县1个，“两品一标”有效认证产品数171个。

**耕地空间总体呈现两大分区格局。**2020年末，全市耕地502.07万亩，其中水田410.55万亩，占比81.77%；旱地



91.53 万亩，占比 18.23%。根据境内山川地形的分布和特点，全市耕地在空间分布上总体可分为北部祁零盆地、南部道江盆地。

——**北部祁零盆地**。现状耕地237.72万亩，占全市耕地总量的47.35%，主要分布于冷水滩区、零陵区、祁阳市（含金洞管理区）、东安县、双牌县。该地区耕地集中连片程度相对较高，区内光热水土条件和交通区位优势明显，农业资源丰富。

——**南部道江盆地**。现状耕地264.36万亩，占全市耕地总量的52.65%，主要分布于蓝山县、江华瑶族自治县、宁远县、道县、江永县（含回龙圩管理区）、新田县。域内优质耕地集中分布，灌溉水源充足，是重要的粮棉油生产基地。

**耕地可利用程度较高**。永州市现状耕地 502.07 万亩，其中可长期稳定利用耕地 495.36 万亩，占现状耕地的 98.66%；不稳定耕地为 6.71 万亩，占现状耕地的 1.34%。不稳定耕地主要为河道、林区耕地和石漠化耕地等难以长期稳定利用耕地。

## 第二节 主要成效

永州市始终站在维护国家粮食安全、生态安全和社会稳定的高度，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度，多措并举，在耕地数量、质量和生态保护方面取得显著成效。

**“田长制”助力保障国家粮食安全。**永州市委、市政府2007年出台了《县区政府管理区土地管理和耕地保护责任目标考核办法》，并与下辖县市区政府签订《永州市土地管理和耕地保护目标管理责任书》，已在全市11个县市区2个管理区全面推行田长制，注册各级田长13846名，督促各区市县建立县级以下各级田长制责任体系，划分了田长制网格，完善田长会议、部门协作、督导巡护、信息公开、考核评价等配套制度，耕地保护田长制管理体系已基本形成。各级责任主体切实加强耕地质量建设，全市连续多年粮食年度产量在300万吨以上，稳稳扛起了粮食大市的政治责任，锚定了粤港澳大湾区“米袋子”的战略定位。

**“两个平衡”核心制度有效落实。**永州市严格规范耕地占补平衡，在农用地转为建设用地审批和土地供应审批环节，阶梯式设置“节地”目标，保障好项目用地，提升用地效益，从严控制建设占用耕地。构建补充耕地指标统筹调剂机制和耕地保护差别化管理制度，在守住耕地红线的同时为各类建设项目落地和全市经济社会高质量发展提供土地要素保障，服务乡村振兴战略和“五好”园区建设。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，并明确耕地转出、转入的负面清单。

**耕地提质和布局优化稳步实施。**永州市立足市情实际，扎实开展农业供给侧结构性改革，以土地整治为重要抓手，深入实施“六大强农行动”，推进“藏粮于地、藏粮于技”，通过高标准农田建设、土地整治建设等农田建设工程，推动田、水、路、林、村综合整治，田间道路通达率达90%以上，农业生产生活条件大幅改善，稳步提升了耕地地力。同时，各县市区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。从2010年至2020年底，全市完成高标准农田面积254.41万亩，其中“十三五”期间建成150.33万亩，建成后的高标准农田亩均粮食综合生产能力增加10%，切实提升了耕地粮食综合生产能力。

**耕地抛荒得到有效遏制。**为推动落实国家粮食安全战略，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，永州市委出台了“发展粮食生产制止耕地抛荒十条措施”，按照“应种尽种”的原则精准施策，有水源的水田必须翻耕，缺水的高岸田、旱土翻耕种植大豆、玉米、红薯等旱粮作物。“十二五”以来各县市区采取有力措施复耕复种，耕地抛荒专项治理面积达80%以上。

### 第三节 存在的问题

**违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然存在。**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，同时通过采取完善政策、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。但卫星监测发现每月仍有一定数量耕地流失，例行督察仍然发现违法违规建设占用耕地问题。

**耕地撂荒和耕地“非粮化”的形势依然严峻。**对比 2018 年度变更调查数据库和 2020 年度变更调查数据库分析可知，全市耕地“非粮化”达 119.45 万亩，主要流向林地 76.02 万亩，园地 28.51 万亩，坑塘 14.45 万亩，其他草地 0.48 万亩。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较为普遍，问题较为严重有祁阳市、零陵区、道县、冷水滩区和东安县等。全市农村常年在外从事“非农”行业的劳动力 160 万以上，农村青壮年劳动力短缺使得耕地抛荒问题依然十分突出。尽管各县市区采取复耕复种等专项整治措施，耕地“非农化”、“非粮化”情况逐年下降，但总体上仍有不同程度的问题突显，且今后维持复耕复种耕地的持续种植也面临严峻考验。

**耕地提质改造任务仍然艰巨。**永州市近年来，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，但部分耕地受农业生产障碍因素制约，农业基础设施依然薄弱，农田灌溉“最后一公里”问题仍然突出。将已建成高标准农田项目矢量数据与2020年年度变更调查数据套合，全市仍存在306.16万亩耕地未实施高标准农田项目，提质改造任务仍然较重。加之农业生产中过量施用化肥、农药、农膜等农用化学物质，长期以来重用轻养，导致土壤有机质含量下降，地力衰减，土壤养分失调，耕地质量有待进一步提升。

#### **第四节 形势和挑战**

耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。习近平总书记强调，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗主要装中国粮，保证粮食安全。从第三次全国土地调查数据显示，全市现状耕地510.7万亩，较“二调”耕地减少了27.6万亩，人均耕地面积0.96亩，逼近联合国世界粮食计划署人均0.8亩的警戒线。当前国际形势错综复杂，全球粮食安全问题凸显。特别是近年来，受疫情延宕、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。新时期对耕地保护提出了新要求，耕地保护面临更复杂的形势和挑战。

**应对粮食安全危机要求严守耕地红线。**湖南省委省政府多次开展研究耕地保护、田长制、粮食生产和粮食安全工作

会议，将耕地保护纳入绩效评估和真抓实干督查激励，先后出台了全面推行田长制、落实年度进出平衡、分年度安排耕地恢复任务等硬措施。2023年永州市市委一号文指出要坚决守牢确保粮食安全、严守耕地保护红线、提升高标准农田建设质量，耕地保护工作被提上了空前的高度。永州市作为传统的农业大市、粮食生产大市，必须牢牢把住粮食安全主动权，始终紧绷粮食安全这根弦，以更坚决的态度、更有力的举措坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线。

**确保耕地“实至名归”要求严格用途管制。**党中央、国务院关于耕地保护的要求非常明确，“耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”。立足新发展阶段，必须把握好耕地保护与城乡统筹、与经济发展方式转变、与生态文明建设的内在联系和发展规律，以用途管制为核心全面落实耕地“双平衡”制度。严格规范耕地“占补平衡”制度，耕地流向非农建设用地的，严格落实“占优补优、占水田补水田”，确保补充耕地真实可靠。严格落实耕地“进出平衡”制度，耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，必须在年度内补足数量相等、质量相当的可以长期稳定利用耕地。充分运用现代信息技术，结合实地巡查等方式，及时发现、处置耕地“非农化”、“非粮化”问题。

**面临资源环境约束趋紧要求创新保护机制。**为打造成为融入粤港澳大湾区引领区、湘南湘西承接产业转移示范区、对

接东盟开放合作先行区，未来几年一批国家和省重点基础设施项目以及新农村建设项目继续推进，土地用地需求规模将大幅增加，耕地资源的供给更趋紧张。耕地保护和经济发展的矛盾日益突出，落实“占优补优、占水田补水田”难度日趋加大，耕地保护面临数量、质量和生态等多方面压力。在严格生态保护的大背景下，尽管调查显示全市耕地后备资源总量较多，但从分布来看，现有后备资源分布较为分散、规模较小、地理区位较远、地势地形和水源条件较差，实际可开垦耕地的优质资源较少，开发难度越来越大。此外，自然资源部严格补充耕地要求，部省将补充耕地纳入卫星监测重点范围，对出现“非农化”“非粮化”问题的将实行冻扣指标并要求整改，县市区开垦耕地的意愿越来越低，耕地占补平衡压力巨大。

**推进耕地质量提升需要资金筹措保障。**受到材料费、人工费等建设成本不断上涨的影响，土地开发、耕地恢复、高标准农田建设等工程项目亩均投资明显增加。同时，随着已建成高标准农田使用时间、管护标准和质量要求的提高，建成后管护资金需求也明显增加。从既有政策看，中央财政对农田建设的资金支持有限，超过一半以上的资金需要依靠地方各级财政和社会多元投入。在地方财政增收压力较大的情况下，农田建设财政投入面临更大的压力。

## 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，统筹经济发展和粮食安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，扎实推进耕地数量、质量、生态和文化“四位一体”保护，采取“长牙齿”的硬措施，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，切实保障粮食安全，立足永州发展基础及特色优势，大力实施“三高四新”战略，加快推进“三区两城”建设，为建设社会主义现代化新永州提供坚实的资源支撑。

### 第二节 规划原则

**坚持国家立场，保护优先。**湖南省是重要的粮食输出省份，永州市作为传统的农业大市、粮食生产大市，做好耕地保护是全市义不容辞的政治任务。严格按照“先农田，再生态、后城镇”顺序，优先划定耕地和永久基本农田，实现耕地保护目标任务带位置上图入库，坚决保住“米袋子”“菜篮子”生产空间。

**坚持压实责任，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，全面建立市县乡村及网格田长体系，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。

**坚持从严从实、稳妥过渡。**坚持严的总基调，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，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，确保耕地实至名归，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。按照“存量过渡，遏制增量”原则，协调农村建房合理用地需求和耕地红线的关系，杜绝新增违法违规占用耕地，稳妥处置存量问题，依法依规保障民生用地需求。科学规划恢复耕地空间，留出过渡期，合理安排恢复耕地项目，推动恢复耕地逐步复耕。

**坚持系统思维，统一管控。**按照因地制宜原则，统筹好耕地、林地、园地等农用地空间关系，处理好耕地与生态保护红线、建设用地的空间关系；按照“米袋子”优先、“菜篮子”调优、林果业上山原则，统筹协调好耕地用途与各类农业生产活动的关系；按照良田净增加原则，统筹好耕地恢

复与高标准农田建设、农村土地整治的关系，将各类空间都统一到国土空间同一底板，实现耕地保护“一张图”管控。

**坚持问题导向，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。

### 第三节 规划目标和任务

到 2025 年，耕地保护全程一体化和数量、质量、生态和文化“四位一体”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。全面完成耕地保护目标任务，耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

**严守耕地保护红线，落实耕地保护目标。**严格实施耕地用途管制，切实规范耕地“占补平衡”，严格落实耕地“进出平衡”，采取“长牙齿”的硬措施坚决遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，确保至 2025 年落实耕地保护目标 502.07 万亩，至 2035 年落实耕地保护目标 497.82 万亩。

**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，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。确保至 2025 年永久基本农田保护目标 450.15 万亩，至 2035 年永久基本农田保护目标 449.19 万亩。

**严格落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“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占补平衡，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及农业设施建设用地，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。

**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，根据国家相关政策要求积极稳妥推进耕地恢复，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，实现全市耕地总体布局优化。

**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、全域土地综合整治、旱改水工程，引导优质耕地集中布局，进一步完善农田水利基础设施，提高水土资源利用效率，建立耕地质量监测网络，切实增强农田防灾

抗灾能力，建成集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态良好的优质农田，使全市粮食生产能力稳步提升，切实保障粮食安全。

**拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。**落实主体功能区战略制度，因地制宜，优化农业生产力空间布局，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，进一步稳固粮食生产能力，确保粮食、蔬菜、农产品有效供给。

**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”，严肃查处违法违规乱占耕地行为，健全“天空地网”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：万亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	502.07	497.82	约束性
永久基本农田保护面积	450.15	449.19	约束性
永久基本农田储备区规模	4.49	4.49	预期性
补充耕地任务量	9.34	17.90	预期性
粮食播种面积	730.00	730.00	预期性
高标准农田建设任务	121.33	449.19*	预期性
油菜种植面积	155.00	155.00	预期性

注：带\*的为累计值

## 第三章 严守耕地保护红线

### 第一节 落实耕地保护党政同责

**带位置下达耕地保护任务。**落实耕地保护优先序，把耕地和永久基本农田放在首要和优先位置，将耕地保护和永久基本农田带位置下达至各县市区，作为规划期必须守住的保护红线任务。全市至 2025 年落实 502.07 万亩耕地保护目标和 450.15 万亩永久基本农田保护目标，至 2035 年落实 497.82 万亩耕地保护目标和 449.19 万亩永久基本农田保护目标。健全耕地保护责任目标考核机制，市、县（区、市）、乡（镇）三级党委和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。

**严格落实建设占用耕地占补平衡。**对接同级国土空间总体规划，统筹协调好耕地保护与建设占用需求之间的关系。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，特别是永久基本农田。确需占用耕地的，应严格落实“占优补优、占水田补水田”，确保补充耕地数量相等、质量相当、产能不降，加强补充耕地后期管护。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。通过有序安排高标准农田建设、旱地改水田、耕地后备资源开发等工程措施补充可以长期稳定利用的耕地。

**全面落实年度耕地“进出平衡”。**严格控制耕地转为其他农用地及农业设施建设用地，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，确需转变用途的应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地。县市区级人民政府负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，坚持总量平衡、以进定出、进优出劣原则，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耕地逐步置换为可以长期稳定利用的耕地。所有转出转进耕地均须明确面积、范围、实施位置，实现数、图和实地一致。

**有序推进就地整改恢复。**为保证本行政区域内耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低，根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，合理确定恢复耕地安排，有计划、有目标、有节奏地恢复耕地。在完成进出平衡的前提下净流入部分可计入年度恢复耕地任务，用于补齐责任目标缺口。

## **第二节 从严控制建设占用耕地**

统筹城乡发展空间，落实主体功能区战略，落实融入粤港澳大湾区引领区、湘南湘西承接产业转移示范区、对接东盟开放合作先行区等区域战略，加强规划管控和自然资源要素保障，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制全市城镇开发边界、基础设施建设和农村建设占用耕地规模和布局。

引导项目科学用地与选址，以节约集约用地缓解建设占用耕地压力。

**推进城镇集约集聚发展。**综合考虑各县市区主体功能定位，充分尊重自然地理格局，尽量避让连片优质耕地，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，引导城市组团式发展。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，打造“一核两圈四轴”的城镇空间发展格局，推动城镇紧凑发展和节约集约用地。充分发挥城镇开发边界对各类城镇集中建设活动的空间引导和统筹调控作用，统筹处理祁零盆地、道江盆地集中连片优质耕地保护与城镇开发建设的矛盾，合理限制生态脆弱、环境敏感地区开展大规模高强度的工业化和城镇化开发。提升工业用地效率，促进工业企业向园区集中，重点建设永州经济技术开发区、零陵产业开发区、永州陆港以及国家级农业高新技术开发区，引导园区合理扩容，提升产业服务功能，促进产城融合，推进湘江西岸产业经济带建设。

**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，协调推进对全局具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要性基础性基础设施用地的预留和管控。重点支持“一环三纵四横”综合交通体系建设，全力保障湘桂铁路、G207 道县至江华公路、G357 宁远至道县公路、G538 道县祥霖铺至江永神湾、永州至零陵高速公路、桂林灌阳至东安高速等重

点交通项目用地，完善煤运、电网、油气等能源通道建设，推进毛俊水库灌区、涔天河水库灌区、何仙观水库灌区、零陵南津渡1#泵站灌区、祁阳大江灌区、江永源口水库灌区等水利基础设施建设，强化交通、能源、水利等基础设施建设的资源要素保障。在国土空间规划“一张图”上统筹建设项目空间布局，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。确保圈内批次用地占用耕地比例不超过50%，圈外单独选址用地中点状、块状用地占用耕地比例原则不超过20%，线状工程用地耕地不超过50%。

**统筹优化乡村空间布局。**落实国家乡村振兴战略部署，扎实推进乡村建设行动，重点优化布局乡村生活空间，突出节约集约用地导向，合理安排宅基地用地，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，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。



### 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，依据相关政策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。全市适宜退出的细碎、陡坡耕地共0.41万亩，主要分布在双牌县、蓝山县、宁远县。地势平坦区域宜恢复为耕地的其他农用地66.39万亩，其中园地24.07万亩，林地33.72万亩，坑塘水面8.59万亩，主要分布在宁远县、祁阳市、零陵区、冷水滩区、新田县、江永县。进一步优化祁阳市、零陵区、江永县、江华瑶族自治县设施农用地布局，引导科学县市区科学利用滩涂等未利用地发展设施农业，将设施农业产能向非耕地地区适度转移。

**严格实施耕地用途管制。**依法落实耕地利用优先序，实施耕地种植用途管控，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。利用卫星遥感、铁塔视频、大数据等信息化手段，监测耕地种植用途变化动态，开展日常巡查和核查，对耕地种植用途改变做到早发现、早制止，严格防止耕地“非粮化”。

#### 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。**全市生态保护红线内耕地 1.55 万亩。自然保护地范围内耕地 1.26 万亩（核心区范围内 0.21 万亩），主要集中在祁阳小鲵省级自然保护区、零陵潇水国家湿地公园、腾云岭国家森林公园、冷水滩湘江省级湿地公园、双牌阳明山国家级自然保护区、东安黄金洞省级森林公园等 37 个保护地内。规划期对自然保护地核心区范围内耕地，纳入生态退耕的，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。**全市城镇开发边界内耕地 5.91 万亩（城镇村范围外耕地 5.32 万亩，城镇村范围内耕地 0.59 万亩）。在城镇开发边界集中建设区进行土地征收成片开发的，注重节约集约用地，县级以上地方人民政府组织编制土地征收成片开发方案，将其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。

**河湖管理范围内耕地。**全市河湖高水位线范围内耕地 0.96 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、水库征地线以下的不稳定耕地，不纳入耕地保护目标任务，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。严禁以各种名义围湖造地、围垦河道。规划期内新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面，涉及占用永久基本农田的，应落实永久基本农田补划任务，涉及占用耕地的，要先行落实耕地“进出平衡”。

**种植油茶耕地。**全市种植油茶的耕地面积 2.79 万亩，主要分布在宁远县、祁阳市、道县、零陵区等地。在耕地数量总体稳定的前提下，规划期逐年稳步将山上适宜种植油茶耕地调整为林地，将山下适宜种植水稻、大豆等农作物的衰果期油茶林调整为耕地，不得再占用现有稳定利用耕地种植油茶。按照“油茶上山、耕地下山”原则，合理置换地类种植油茶。

**批而未用耕地。**全市城镇村范围外“批而未用”耕地 5.36 万亩，主要分布在冷水滩区、宁远县、零陵区、东安县等地。对已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入耕地监测重点对象，动态监测耕地使用状况。对未使用且可耕种并收获的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

**城镇村范围内耕地。**全市城镇村范围内耕地 7.40 万亩。该类耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前严格按照要求落实耕种，建设占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。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、设施农用地等优先使用村庄范围内土地。

## 第四章 强化永久基本农田特殊保护

### 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。**以长期稳定利用耕地为基础，综合考虑资源禀赋和主体功能定位，将省级下达的永久基本农田保护近期和远期目标任务逐级分解下达至各县市区，切实推进在县级层面将永久基本农田严格落实到地块。

**严格落实划定永久基本农田。**严格按照“先农田，再生态，后城镇”的顺序，统筹发展和安全，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划为永久基本农田，切实为保障国家粮食安全，为提高粮食综合生产能力提供坚实的资源基础。全市共划定 449.19 万亩永久基本农田保护目标，其中水田 376.99 万亩，占比 83.93%；旱地 72.20 万亩，占比 16.07%。

**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。县级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：

- (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、土壤性状良好的耕地；
- (7) 国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

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的基础上，以全市永久基本农田总量不减少为目标，调查摸清未划入永久基本农田的耕地图斑现状，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。已建成的高标准农田以及整治恢复的优质耕地应当优先纳入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，全市划定永久基本农田储备区 4.49 万亩。

**加强永久基本农田储备区管理。**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。严格永久基本农田储备区用途管制，禁止任何单位或个人擅自占用或者借产业结构调整的名义蚕食储备区。根据土地综合整治、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 4-2 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：**

- (1) 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；
- (2) 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；
- (3) 依据《土壤污染防治法》列入优先保护类、安全利用类的耕地；
- (4) 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：**

- (1) 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；
  - (2) 位于生态保护红线范围内的耕地；
  - (3) 重要水源地 15—25°的坡耕地；
  - (4) 严重沙漠化和石漠化耕地；
  - (5) 依据《土壤污染防治法》列入严格管控类耕地；
  - (6) 因生产建设活动或自然灾害严重损毁且无法复垦的耕地；
  - (7) 河道两岸堤防之间范围内不适宜稳定利用的耕地；
  - (8) 25°以上的坡耕地以及纳入生态退耕还林还草范围的耕地；
  - (9) 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

**优化永久基本农田空间布局。**紧密衔接国土空间总体规划城镇开发边界划定成果和规划空间布局，按照“总体稳定、局部处理”、严肃认真、实事求是的原则，积极稳妥开展划定成果核实处置，全面巩固永久基本农田划定成果。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地整治和高标准农田建设等方式，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。

**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。

——**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。

——**摸清质量不优情况。**结合地形特点，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，摸清质量不优地块数量和分布。

——**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。**对不实永久基本农田疑似图斑开展实地核查，加快推进不实永久基本农田核实整改工作，针对各县市区永久基本农田划定成果存在的问题图斑，分类别确定布局优化方案。

——**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。

——**问题地块就地整改恢复。**按照坚决遏制新增、稳妥处置存量原则，结合土地月清“三地两矿”任务清单、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行动，依法依规推进问题图斑整改。

——**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。

### 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；
- (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：**

(1) 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；

(2) 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。

**量质并重做好永久基本农田恢复补划。**永久基本农田中的非耕地应恢复或调整补划到位，确保本行政区域内耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低。必须在可以长期稳定利用耕地上落实永久基本农田补划任务，补划地块应当符合永久基本农田划定要求，且与生态保护红线、城镇开发边界不交叉、不重叠、不冲突。尽量与原永久基本农田连片集聚，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，在县域范围内其他优质耕地中补划，县域范围内无法补足的，可在市域范围内补划。优先将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。

**及时更新完善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。

#### 第四节 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。

**加强永久基本农田动态监管机制。**依托全国永久基本农田动态监管系统，及时动态更新永久基本农田划定数据库，并纳入自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，作为土地审批、卫片执法、土地督察的重要依据。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。结合土地督察、全天候遥感监测、土地卫片执法检查等，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全程跟踪，实现永久基本农田全面动态管理。

**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，充分应用各级执法监管平台，加强日常监管。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。落实地方各级党委、政府耕地保护主体责任，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。

**建立永久基本农田建设投入引导和奖励激励机制。**对有利于提高永久基本农田质量、增加有效利用面积和改善土地生产条件的活动在资金、技术等方面给予大力支持。重点扶持和开展一些永久基本农田保护区的农地整理项目，通过项目的实施使永久基本农田质量和生产经营者收益都得到明显的提高。提倡和鼓励农业生产者在其耕种的永久基本农田区内，改善农业生产条件，积极应用新技术、新品种，增施有机肥料，合理施用化肥，为优质、高产、高效、无公害农业体系的建设提供有力保障。对于在改善永久基本农田生产条件，提高基本农田质量，促进永久基本农田保护方面做出贡献的单位或个人，给予必要的表彰奖励，形成永久基本农田保护奖励激励机制，以引导和促进保护永久基本农田。

## 第五章 严格耕地空间用途管制

立足全市耕地资源禀赋，实施耕地种植用途管控，严格管控一般耕地转为其他农用地，改进和规范建设占用耕地占补平衡管理，严肃处置违法违规占用耕地问题，以用途管制为核心，坚决遏制耕地“非农化”，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。**全市永久基本农田449.19万亩，占全市耕地面积的89.47%，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。永久基本农田内现状种植粮食作物的，继续保持不变；现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴政策引导向种植粮食作物调整。种粮情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和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。

**一般耕地。**全市一般耕地52.88万亩，占全市耕地面积的10.53%，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。强化耕地用途管制，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 严格落实耕地占补平衡

改革完善耕地占补平衡制度，将各类对耕地的占用统一纳入占补平衡管理，坚持“以补定占”，健全补充耕地质量验收制度。没有条件补充或补充耕地不符合要求的，按规定缴纳耕地开垦费，或调剂使用补充耕地指标的方式落实耕地占补平衡。跨县市异地购买指标的，同步调整买卖双方耕地保护目标。县级产生的补充耕地指标原则上用于本县域范围内耕地占补平衡，确有困难的，允许异地落实补充耕地任务。

**严格耕地占补平衡要求。**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“占优补优、占水田补水田”。现状为耕地的，按照耕地地类报批，应依法落实耕地占补平衡。现状为非耕地，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。农村建房应符合乡镇国土空间规划，尽量使用原有宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田，确需占用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，充分利用旱地改水田、土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设等各类项目，对耕地周边零星分散的、宜耕耕地后备资源进行打捆开发。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；积极支持在荒山荒坡上种植果树、林木，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。

**加强新增耕地全过程管理。**利用现代信息技术，实行补充耕地选址立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。选址和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；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。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，确保每年种植一季以上粮食、蔬菜等农作物。



### 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、农业设施建设等确需将一般耕地转为其他农用地的，应当根据年度内林地、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。

**压实县级政府落实进出平衡属地责任。**实行耕地“进出平衡”计划管控，县级人民政府负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案。以县域范围平衡为主，市域范围统筹补充的原则落实。坚持以进定出，年度转进耕地不得少于转出耕地、转进水田不少于转出水田。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。县级人民政府对辖区耕地“进出平衡”负总责，根据“转出”相关实施主体承担落实耕地“转进”的具体责任。

**严格控制耕地转出。**确需将一般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。建立耕地转出负面清单制度，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。设施农业用地应尽量避免让占用耕地，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予以保护。

**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，同步将耕地恢复空间中种植条件好的林地、园地整治恢复为耕地，实现空间置换、布局优化，推动优质耕地集中连片保护。

**实行耕地转进转出信息化管理。**县级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，并通过监管系统备案。实现耕地进出平衡与日常变更机制融合，按照“以进定出、进优出劣、一一对应、总量平衡”的原则落实耕地转进转出地块挂钩。

专栏 5-1 转出转入负面清单

负面清单	管制内容
不得转入	(1) 不得在 25 度以上陡坡地上整治耕地； (2) 不得在河道、湖区、林区、牧区、沙荒、石漠化土地上整治耕地； (3) 不得在严格管控类受污染土地上整治耕地； (4) 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； (5) 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； (6) 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。
不得转出	(1) 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； (2) 未经批准不得将可长期稳定利用耕地转为林地、草地、园地等其他等农用地及农业设施建设用地； (3) 不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮； (4) 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； (5) 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。

#### 第四节 严肃处置违法违规占用耕地

**严肃查处新增违法违规占用耕地行为。**健全早发现、早制止、严查处的执法监督问责机制，准确判定并严肃查处“非农化”违法用地和“非粮化”违法违规用地，重点查处新增乱占耕地建房、挖田造湖、违建“大棚房”以及占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼等违法违规占用耕地行为。加强卫片监督等数据共享，同步将涉农、涉林问题图斑数据移送农业农村、林业等有关部门。属于违规通过农业结构调整占用耕地的，由自然资源、农业农村主管部门按照《土地管理法》和《土地管理法实施条例》等有关规定，依职责分别牵头督促整改。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。

**坚决遏制新增、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 5-2 耕地用途管制规则

负面清单	管制内容
农村建房 “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) 严禁超标准建设绿色通道； (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

永州市利用得天独厚的自然资源禀赋，充分发挥地处粤港澳大湾区“后花园”优势，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，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，在巩固粮食、菜篮子生产空间的同时，构建农产品多样化空间布局，强化农产品地理标志管理，全面保障农产品有效供给，开启从农业大市向农业强市迈进的新篇章。

### 第一节 优先保障粮食生产空间

优先保障粮食生产空间，多措并举稳定粮食播种面积和产量，到2025年，全市粮食作物播种面积730万亩以上，粮食产量稳定在306万吨左右。

**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。引导水稻生产功能区至少种植一季稻，支持一季稻区发展再生稻，稳定双季稻播种面积。规划期以祁阳市、冷水滩区、零陵区、东安县、道县、宁远县、江华瑶族自治县为重点区域，确保水稻生产功能区278万亩底线不突破，水稻种植面积592万亩以上。积极打造千亩示范片、万亩水稻示范区、万亩双季稻示范片。提高科技投入，在“两季不足，一季有余”的地区推广“中稻+再生稻”，依托“三分田养活一个人”粮食高产工作（三一工程），建设祁阳市八宝镇核

心示范区、江永县潇浦镇“超级杂交中稻+再生稻”头季核心示范区、冷水滩区“超级杂交中稻+再生稻”示范基地为重点的试验示范区工程，优化粮食生产结构布局，提高粮食综合生产能力。同时永州市作为水稻制种大市，结合自然地理区位特点，因地制宜推动水稻制种产业发展，积极培育优质水稻新品种。引导规模型粮食加工企业大力发展精细化加工，实现“好谷产好米”，做大做强“江华瑶珍大米”“九嶷素米”“新田富硒大米”“江永香米”等地方特色品牌。

**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。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。大力发展以冷水滩区、祁阳市、东安县、江华瑶族自治县、江永县、新田县、道县为主的玉米生产基地，以祁阳市、东安县、道县、新田县、宁远县、新田县为主的大豆生产基地。规划期玉米播种面积不低于60万亩，大豆播种面积不低于35万亩，发展大豆玉米带状复合种植面积14万亩以上。

**优化其他粮食作物生产空间。**以多元发展、实出专用、改善品质为目标，不断优化丰富粮食生产结构，全力制止耕地抛荒，因地制宜发展种植马铃薯、甘薯等旱地杂粮作物，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。规划期以祁阳市、道县、宁远县为重点区域，薯类播种面积稳定 30 万亩左右。

## 第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

永州已建立起 185 个粤港澳大湾区“菜篮子”生产基地，数量位居全国地级市之首。蔬菜出口额连续 5 年占全省出口总额的 95%以上，占香港蔬菜市场份额的 20%以上。深入落实“菜篮子”市长负责制，保障市场供应和价格总体平稳，做强粤港澳大湾区“菜篮子”永州配送中心，加速开拓“永州之野”“湘江源”“道州蔬菜”农产品出口国际市场。

**保障蔬菜生产空间。**以高质量发展为引领，紧抓粤港澳大湾区“菜篮子”工程机遇，坚持“向南向海向外”发展战略，着力建设优势蔬菜供应基地，做优做强蔬菜产业，提高蔬菜产量，推进蔬菜规模化、标准化、设施化、产业化发展，重点破解设施蔬菜比重低、蔬菜储藏保鲜能力不足等产业发展瓶颈。到 2025 年，全市蔬菜播种面积稳定在 310 万亩，总产量达到 650 万吨。重点在宁远县、新田县、蓝山县、道县、江华瑶族自治县、江永县等南六县发展以外销蔬菜为主的粤港澳蔬菜供应基地；在各市县区域中心城镇发展以四季鲜销时令蔬菜为主的城镇蔬菜供应基地；在新田县、道县发展以高山蔬菜和设施蔬菜为主的反季节蔬菜供应基地；在江永县、蓝山县、祁阳市发展以本地名特优蔬菜为主的特色蔬菜供应基地；在江华瑶族自治县、东安县、新田县、江永县、道县、

冷水滩区发展以菌类为主的食用菌生产基地，做响“永州之野”“湘江源”“道州蔬菜”优质特色蔬菜公用品牌。

**保障优势农产品生产空间。**坚持“生态优先、供给安全、结构优化、适度规模养殖”的发展思路，做强生猪产业、做大牛羊产业、做优家禽产业。调整养殖产业结构，加强生猪产业链建设，大力发展东安鸡、九嶷山兔、道州灰鹅、舜皇山土猪等特色畜牧业，做响“温氏无抗生猪”“舜皇山土猪”、“东安鸡”“九嶷山兔”“道州灰鹅”等名优特养殖产品品牌。积极扩大精养池塘养殖，全面推广“水稻+N”综合种养模式，加快发展工厂化循环水、新型“陆基养鱼”等设施养殖，实现水产品产量 20.29 万吨以上。

**构建都市圈农业保障生产空间。**优先保护城市郊区、周边农村地区耕地和永久基本农田、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，提高生鲜农产品等就近供给能力，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。

**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。规划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，创新鱼菜共生的新模式，合理布局养殖空间，推进生态化、标准化水产健康养殖，重点发展以零陵区、祁阳市、东安县、双牌县、道县、江永县等为主的稻鱼种养优势产业区，实现生态绿色环保养殖、安全养殖、高效养殖，有效保障水产品的优势供给。

### **第三节 大力拓展农产品多样化生产空间**

**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、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。**加快推进“稻油”水旱轮作模式，抓好“一季稻+油菜”“一季稻+再生稻+油菜”“旱地滩涂或棉田+油菜”生产，适度发展“双季稻+菜用、花用油菜”。规划期以祁阳市、零陵区、道县、江永县、东安县、蓝山县、宁远县、江华瑶族自治县等县市区为重点，到2025年，全市油菜全年播种面积不低于155万亩。

——**花生种植。**重点抓好祁阳市、道县、零陵区、冷水滩区、东安县、蓝山县、江永县、新田县等花生种植，规划期全市花生播种面积不低于35万亩，构建“油菜+夏花生”轮作、“春花生+秋芝麻”等种植模式，扩大浓香型小籽花生

种植规模，推广保健型黑籽花生新品种。

——**油茶种植。**重点发展建设祁阳油茶产业园区、冷水滩高产油茶及综合开发示范园区、道县百亿油茶科技产业园、宁道永油茶产业园区等一批油茶高产稳产示范基地，着力培育油料产业群，打造示范样板。做优做强油茶产业，加快油茶低产林改造，深度挖掘油茶历史故事和产业文化，形成有特色、有亮点、有文化、有产业、有效益的乡村示范区。

**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，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。做优烤烟产业，重点建设宁远舜陵、仁禾、江华涛圩、新田新圩、蓝山土市、早禾、道县祥霖铺、江永夏层铺等烤烟基础单元。

**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，实现山上、山下区域置换。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、养殖，推动空间复合利用。加快推进回龙圩管理区特早熟、早熟蜜桔，江永、江华柚类和晚熟柑橘，道县、宁远、蓝山脐橙、祁阳冰糖橙特色标准

化生产基地建设，重点打造祁阳黑茶、宁远绿茶、江华苦茶、蓝山绿茶和有机红茶、新田白茶、双牌野生茶等特色茶叶生产优势区，着力建设冷水滩青蒿、宁远金斯皇菊、双牌山苍籽和黄姜、道县厚朴、蓝山黄精和灵芝等优质中药材原料基地。

## 第七章 科学合理实施耕地开发

在保护生态的前提下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 合理规划补充耕地空间

**合理划定耕地后备资源。**以果园、茶园、其他园地、灌木林地、其他林地等地类为对象，在不影响生态功能、不造成水土流失前提下，剔除城镇开发边界、生态保护红线、自然保护地、生态公益林、天然林范围内等不适宜开发地块，综合考虑地块植被状况、地形坡度、灌溉条件等情况，合理划定耕地后备资源。全市耕地后备资源面积 60.95 万亩，其中：林地 19.73 万亩（灌木林地 6.70 万亩、其他林地 13.03 万亩），非林地 41.22 万亩（果园 24.66 万亩、茶园 0.30 万亩、其他园地 1.75 万亩、其他草地 12.99 万亩、采矿用地 0.01 万亩、坑塘水面 1.37 万亩、裸土地 0.15 万亩）。全市耕地后备资源主要分布在道县、江永县、江华瑶族自治县、祁阳市，是全市土地开发的重点区域。

**深入挖掘旱地改水田资源潜力。**以现有旱地为基础，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和坡度 15°以上等不符合改造水田条件的地块，并从水源、坡度、

土壤质地、耕作便利度和连片程度等方面开展改造水田资源潜力评价，充分挖掘可旱改水资源潜力。全市可旱改水资源潜力 22.97 万亩，其中毛俊水库、涔天河水库、大江水库和源口水库等灌区周边的江华瑶族自治县、道县、江永县旱改水资源潜力最为丰富，是全市旱改水重点区域。通过高标准农田建设、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。

**整合现有耕地周边可开发资源潜力。**积极拓展补充耕地途径，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、采矿用地等低效建设用地，作为补充耕地潜力来源。全市现有耕地周边新增耕地潜力合计 3.44 万亩，主要分布于祁阳市、道县、江华瑶族自治县。通过高标准农田建设、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，优先开垦与现有耕地集中连片的、有水源保证、开垦后具备较好耕作条件的地块。

## 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需求，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，确保耕地开发稳妥有序。

**合理确定补充耕地任务。**落实耕地“占一补一、占优补优”要求，综合考虑未来建设占用耕地计划、耕地后备资源

潜力、历年土地开发规模等情况，科学确定补充耕地任务和计划。预计到 2025 年，全市补充耕地任务 9.34 万亩；到 2035 年，全市补充耕地任务 17.90 万亩。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。结合各地建设占用耕地需求和耕地后备资源潜力，逐级分解下达规划期补充耕地任务量。

专栏 7-1 规划期间补充耕地指标分解

单位：万亩

行政区	补充耕地	其中，“十四五”期间：						远期 (2026 年- 2035 年)
		合计	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
永州市	17.90	9.34	0.92	1.77	2.14	1.94	2.57	8.56
零陵区	1.32	0.69	0.07	0.13	0.16	0.14	0.19	0.63
冷水滩区	2.40	1.25	0.12	0.24	0.28	0.27	0.34	1.15
祁阳市	1.98	1.03	0.10	0.20	0.24	0.21	0.28	0.95
金洞管理区	0.13	0.07	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.06
东安县	1.29	0.67	0.06	0.13	0.15	0.14	0.19	0.62
双牌县	0.31	0.16	0.02	0.03	0.03	0.03	0.05	0.15
道县	3.25	1.70	0.17	0.33	0.39	0.35	0.46	1.55
江永县	1.33	0.70	0.07	0.13	0.16	0.15	0.19	0.63
回龙圩管理区	0.34	0.18	0.02	0.03	0.04	0.04	0.05	0.16
宁远县	1.99	1.04	0.10	0.20	0.24	0.21	0.29	0.95
蓝山县	0.71	0.37	0.04	0.06	0.09	0.08	0.10	0.34
新田县	0.78	0.40	0.04	0.07	0.09	0.09	0.11	0.38
江华瑶族自治县	2.07	1.08	0.10	0.21	0.25	0.22	0.30	0.99

**构建耕地开发调控机制。**以补充耕地计划管理为抓手，有序引导耕地后备资源开发。根据全市实际使用建设用地规模、各地补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施后与后

期管护情况、社会经济状况等因素，及时对各县市区年度开发计划规模进行调控。各县市区根据市级下达的补充耕地任务量加强落实，并引导乡镇合理补充耕地。

**完善补充耕地信息公开制度。**依托自然资源网站，完善耕地占补平衡项目信息公开制度，接收社会监督；对社会各界反映的问题限期整改，整改期间冻结或核减补充耕地指标，情节严重的移送纪检监察机关依法依规处理。

### 第三节 划定补充耕地重点区域

根据耕地后备资源禀赋，将补充耕地潜力较大、地块较集中区域作为补充耕地重点区域。

**北部祁零盆地补充耕地重点区。**涉及冷水滩区仁湾街道、蔡市镇、岚角山街道、伊塘镇、上岭桥镇、高溪市镇、黄阳司镇、牛角坝镇、普利桥镇，东安县井头圩镇、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、端桥铺镇、芦洪市镇，祁阳市下马渡镇、龚家坪镇、文明铺镇、文富市镇、黎家坪镇、大村甸镇、长虹街道办事处等3个区县22个乡镇街道。该区域耕地面积相对集中，地势平坦，耕地后备资源以其他林地、果园为主，主要适宜开发为旱地。

**毛俊水库补充耕地重点区。**涉及蓝山县塔峰镇、土市镇、楠市镇、祠堂圩镇，新田县新圩镇、石羊镇、金盆镇、三井镇2个县8个乡镇。该区域水资源丰富，地势平坦，宜耕后备资源地块主要开发为水田。规划期结合毛俊水库建设项目，

完善灌排、排水设施、机耕道等农业生产配套设施。

**涪天河水库补充耕地重点区。**涉及宁远县水市镇、天堂镇、桐山街道、文庙街道、仁和镇、道县白芒铺镇、上关街道、祥霖铺镇、营江街道，江华瑶族自治县白芒营镇、大路铺镇，江永县松柏瑶族乡 4 个县 12 个乡镇。该区域水资源丰富，后备资源地块集中连片度较高。规划期依托新建骨干水利工程，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。

#### 第四节 推进农村土地综合整治

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，通过田、水、路、林、村整体谋划，系统设计，整合碎片化耕地，将零散地块调整为集中连片地块，增加耕地数量、提高耕地质量。整治区域选取充分尊重自然地理格局，统筹耕地占用、耕地补充和耕地恢复，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，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。优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村振兴，形成可复制、可推广经验，示范带动全市土地综合整治工作。

**落实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。在确保耕地数量增加、质量提升、布局优化的前提下，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区，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

科学划定耕地恢复空间，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权益，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。**在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，开展标注“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，用于保证全市耕地底线目标和耕地年度“进出平衡”。

**明确可恢复耕地数量和分布。**全市划定可恢复耕地资源81.03万亩。其中：乔木林地18.82万亩、其他林地17.90万亩、坑塘水面8.70万亩、果园18.45万亩、竹林地0.44万亩、茶园0.27万亩、养殖坑塘0.93万亩、其他园地8.69万亩、灌木林地6.83万亩、其他草地35.28亩。可恢复耕地资源在各县市区均有不同数量分布，其中宁远县、零陵区、冷水滩区、祁阳市等地数量较大。

**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，优先恢复坡度 $15^{\circ}$ 以下、土层较厚、水源条件好且临近居民点的地块。

积极支持将平原地区占用耕地种植果树、林木的逐步退出恢复为耕地，因地制宜地逐步将山上的耕地调整到山下，把山下的果树林木调整至山上坡上，使农业生产空间布局更加符合自然地理格局和农业生产规律，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。

### 专栏 8-1 恢复耕地选址要求

**可恢复耕地资源确定：**基于 2020 年度变更调查标注“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°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) 优先从标注恢复耕地地类范围整治耕地；
- (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、树木，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 确定耕地恢复重点区域

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。根据各县市区耕地恢复资源潜力，确定耕地恢复重点区域，主要分布在北部祁零盆地恢复耕地重

点区、回龙圩恢复耕地重点区、新田恢复耕地重点区、蓝山恢复耕地重点区。

**北部祁零盆地恢复耕地重点区：**主要包括东安县芦洪市镇、鹿马桥镇、端桥铺镇、井头圩镇、川岩乡、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、紫溪市镇、大庙口镇、水岭乡，零陵区黄田铺镇、梳子铺镇、富家桥镇，冷水滩区普利桥镇、牛角坝镇、高溪市镇、黄阳司镇、上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道，祁阳市观音滩镇、茅竹镇、大忠桥镇、三口塘镇、肖家乡、八宝镇、白水镇、黄泥塘镇、进宝塘镇、潘市镇、梅溪镇、羊角塘镇等4个区县44个乡镇。

**回龙圩恢复耕地重点区：**主要为回龙圩管理区。

**新田县恢复耕地重点区：**新圩镇、石羊镇、大坪塘镇。

**蓝山恢复耕地重点区：**毛俊镇、所城镇、塔峰镇、新圩镇、太平圩镇、土市镇、楠市镇等7个乡镇。

### 第三节 探索建立耕地恢复长效机制

**探索“耕地恢复+”实施模式。**探索建立耕地恢复部门统筹机制，将年度高标准农田建设任务、耕地撂荒治理和耕地“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，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、乡镇实施、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+”，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。**建立恢复耕地实施管理办法，按照选址、实施和后期管护等环节要求，规范恢复耕地全过程管理。明确恢复耕地认定标准，推进恢复耕地地块上图入库，将年度耕地恢复情况和国土变更调查有效衔接，实现恢复耕地“图、数、地”相一致。健全完善耕地保护补偿机制，优化农民种粮收益保障制度，确保农民合法权益不受损。

**拓宽耕地恢复资金筹措渠道。**建立耕地恢复资金多元筹措机制，充分发挥财政资金的引导作用，从土地出让金、耕地开垦费等列支恢复耕地专项资金，专项用于耕地恢复，拓宽耕地恢复资金渠道，积极吸引各类社会投资，切实保障耕地恢复资金需求。采取先恢复后补助等多种方式支持耕地恢复，采取“以奖代补”的办法鼓励农民复耕复种。

**强化监测监管。**利用卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“天空地网”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田长制综合监管平台，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

### 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，筑牢保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。至2025年新建高标准农田121.33万亩，改造提升41.14万亩，新增高效节水灌溉项目15.63万亩；2026年至2030年新建高标准农田40.89万亩，改造提升69.1万亩，新增高效节水灌溉项目11.15万亩；至2035年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，进一步完善地方标准体系，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。

**分类明确重点建设区域。**以提升粮食产能为首要目标，综合考虑不同建设分区的地形地貌、气候、水土资源、粮食

生产等基础条件，以及全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化等发展需求，找准不同区域高标准农田建设的短板弱项、主攻方向、产能目标和建设重点，分区分类推进高标准农田建设，切实提升高标准农田建成后的稳产保供能力。

——**北部环城现代农业区**。包括冷水滩区、零陵区、东安县和祁阳市。该区域范围位于丘岗冲垌区，地形以低矮丘岗为主，地势起伏，坡度较缓，两山之间分布冲田或垌田，耕地面积相对集中。土壤主要有水稻土、红壤土、紫色土等类型，土体层次分明，耕性较好，土壤存在渍涝潜育、过酸、贫瘠缺肥等障碍因素。主要加强农田水利设施建设为主，完善排灌水系统，提升耕地质量等级，加强农田林网的建设和生态环境的改善。

——**中西部山地生态农业区**。包括双牌县。该区域范围位于丘陵山地区，地势高、坡度较大，耕地分布的海拔高度和相对高度的变化幅度大，地貌类型复杂多样，山地与丘陵交错，耕作田块多呈阶梯状。局部地区山高坡陡，易发生水土流失，望天田比重较大。土壤类型主要为水稻土、红壤土、黄壤土等，丘陵山地区土壤存在耕作层浅薄、渍涝潜育、贫瘠缺肥等障碍因素。针对区域地形地貌等制约因素，以农田防护和生态环境保持工程为主，土地平整工程为辅，加强水利基础设施建设，提高防洪排涝标准。



——中部盆地现代农业区。包括道县、宁远县与新田县。该区域范围位于丘岗冲垅区，地形以低矮丘岗为主，地势起伏，坡度较缓，两山之间分布冲田或垅田，耕地面积相对集中。土壤主要有水稻土、红壤土、紫色土等类型，土体层次分明，耕性较好，土壤存在渍涝潜育、过酸、贫瘠缺肥等障碍因素。主要加强农田水利设施建设为主，完善排灌水系统，提升耕地质量等级，加强农田林网的建设和生态环境的改善。

——南部丘陵高效农业区。包括江永县（含回龙圩管理区）、蓝山县与江华瑶族自治县。位于丘岗冲垅区，地下水丰富，局部地段易形成冷浸田。土壤以红壤土为主，田块以梯田为主，条田为辅。针对土壤特性、水源等制约因素，在推进土地平整工程、着重改良土壤物理性状，增施有机肥，同时加强对地下水开采利用以及排灌设施布局，大力发展优质高效农业。

**重点打造示范工程。**以提升粮食产能为首要目标，在基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的地区，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，规划打造一批高标准高质量的宜机化改造、土壤酸化改良、绿色农业等创新性建设示范片区，引领带动全市高标准农田建设高质量发展。规划期以

冷水滩区、零陵区、新田县、祁阳市、东安县、道县、蓝山县等地为重点区域开展高标准农田区域示范工程。

**严格落实后期管护。**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。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、购买第三方服务等方式形成多元化管护格局。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，重点加大对农田基础设施管护力度。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。

**完善信息互通共享机制。**利用全国农田建设监测监管综合平台，推进高标准农田建设项目信息及时上图入库，实现全市“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“一张图”实施监督信息系统共享数据通道，对接国土变更调查工作，及时更新基础信息，实现信息互通共享、科学利用。

**推进新增耕地指标核定入库。**充分运用遥感监测、国土变更调查、耕地质量等别评定成果等，采取内业核实与外业

调查相结合的方式严格核定新增耕地，新增耕地数量、新增粮食产能和新增水田面积指标可用于耕地占补平衡。加强高标准农田建设项目全过程管理，统筹做好项目竣工验收和新增耕地核定工作，新增耕地的面积、地类、平均质量等别、项目实施前后耕地平均质量等别等信息，均应在项目立项、验收阶段作为上图入库必填信息进行填报，确保新增耕地核定及时、结果准确、真实可靠，新增耕地指标信息可追溯、可跟踪、可核实。

## 第二节 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。**坚持山、水、田、园、路、林系统谋划，全域实施，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、土地整理、高标准农田建设、坡耕地综合整治、耕地质量提升、撂荒耕地整治、耕地后备资源开发、退化土壤改良修复项目等，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，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，严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。

**确定以水资源为约束的潜力空间。**坚持以自然河湖水系为基础，以水定地、以水定产，综合考虑土壤条件、耕作便利度等因素，选取毛俊水库、涔天河水库、大江水库和源口水库等灌区所在的蓝山县、宁远县、江永县、江华瑶族自治

县、道县等县市区为重点实施区域，合理有序推进旱改水工程。

### 第三节 推进耕作层土壤剥离再利用

**强化顶层设计和政策配套。**从法律层面强制要求开展建设占用耕地表土剥离再利用活动，从顶层设计层面确定资金来源、明确用地单位和各级政府的职责，从政策层面细化明确剥离范围、利用方向、工作程序、主体职责、工作内容、资金来源和奖惩措施等内容。建立健全监理实施、分级验收和检查监督等相关配套制度及政策，完善总体规划、调查评价、规划设计、工程实施、监测管理、实施验收、成效评估等耕作层土壤剥离利用全流程技术规范，形成全面、系统的技术标准体系，指导和规范剥离表土市场交易，切实保护和利用好优质耕地耕作层资源。

**稳妥推进耕作层剥离再利用。**遵循“谁占用、谁剥离、谁补充”的原则，由耕地占用者负责耕地耕作层表土剥离与保护利用等实施工作。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，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。耕地耕作层土壤的剥离，应在占用耕地项目建设动工之前进行，根据土壤质地决定剥离深度和剥离方法，分开堆放、覆盖和管理，防止土壤养分流失。对集中存储的土壤要科学采取拦挡、防水和保肥措施，防止水土流失。做好耕作层剥离和再

利用的衔接工作，做到用地单位剥离耕作层的同时，就近启动补充耕地项目、中低产田改造或污染耕地治理项目建设，减少耕作层土壤运输距离、存放时间和保管成本。

**打造永州市“耕作层银行”。**加强耕地耕作层剥离再利用监管，探索建立永州市“耕作层银行”制度，把耕作层资源变为资产、资本。通过试点应用，强化统筹，完善耕作层剥离再利用工作机制，提升耕作层再利用综合效益。重点明确耕作层剥离再利用的实施范围、责任主体，建立表土剥离、存储、运输、再利用全链条规范工作机制。对建设项目占用耕作层表土入册登记，建立土壤资源供应动态台账，促进耕作层剥离再利用的有序循环实施。

#### **第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力**

**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。推广利用农作物秸秆覆盖地表，免（少）耕播种，配套应用药剂拌种、种子包衣、化学除草等防治技术，减少土壤扰动，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的水平，扩大生态种养和耕地用养的覆盖面。加强技术赋能和科技成果转化，推进农机农艺融合，集成示范种、肥、药、机等新产品新装备，

大面积推广适机品种、直播密植、高效施肥、全程机械化、绿色防控、秸秆粉碎还田等提质增效技术。做好测土配方施肥、有机肥替代化肥等技术推广应用，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。

**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，调整优化施肥结构，改进施肥方式，提高施肥水平，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，全面退出水稻种植，按照“政府引导、市场主导、农民自愿”原则，开展种植结构调整和系统性治理，因地制宜发展特色产业，探索综合种养、双季青贮玉米等耕地安全利用种养技术模式。

**强化科学治理。**强化土壤环境调查和风险评估，全面摸清全市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

构调整和生态修复规划，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，加强安全利用区耕地安全利用和修复治理。

## 第十章 健全耕地保护管控体系

### 第一节 贯彻落实耕地保护基础制度

弘扬社会主义法治精神，将耕地保护利用工作纳入法治化轨道，科学制定实施方案，明确法律责任，坚持法治思维，推进依法护耕。

**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。探索推行耕地耕作层土壤剥离再利用制度，建立健全耕地保护补偿制度和土地督察执法制度，制定相关配套制度和耕地保护技术标准规范，为全面开展耕地保护工作提供根本遵循。

### 第二节 全面推行田长制

**明确主要工作目标。**2022 年底市县乡村组（网格）田长制责任体系全面建成，相关配套制度、工作格局基本确立。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，耕地保有量和永久基本农田保护面积不低于国家确定目标。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“4+1”田长体系。**构建市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。市级田长对全市耕地保护负总责任，统筹全市耕地保护和粮食安全工作；县级田长对本地耕地保有量、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本区域耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长负责监督耕地承包经营主体做好耕地保护利用工作，组织开展监督管理工作，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市县党政主要负责人按规定进行问责；六是全面实行线上线下耕地“云保护”，建立全市耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“天空地网”一体化综合监测体系，实现全程监测监管。

### 第三节 健全天空地网调查监测体系

应用卫星遥感、铁塔视频、无人机航拍、物联感知等多元技术，构建“天空地网”一体化综合监测体系，全面、动态、及时、准确掌握全市耕地现状和变化情况，对耕地实行全流程闭环式管理。

**推进全市铁塔视频监测统筹建设。**加快推进全市铁塔视频监测统筹建设，到2022年底，全市建成铁塔视频监测站点1111个；2023年底前，全市力争建成2067个站点，将90%以上集中连片耕地纳入监测范围。依托360度高清摄像机视频监测技术，对全市耕地资源进行24小时全天候实时动态监测。持续开展智能识别、定位和自动预警、推送等技术攻关，不断提升对工程机械、推填土区、挖塘养鱼、发展林果业等地物目标智能识别能力，并实现精准定位，快速预警和推送

处理。

**推进“天空地网”综合监测体系运用。**结合卫星遥感“全面覆盖”和铁塔视频监控“实时、高清”的特点，大力推进“天空地网”综合监测体系建设，围绕耕地保有量、永久基本农田保护和高标准农田建设，重点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意识。

**强化监测问题分类高效处置。**完善“图斑快递”系统，对综合监测提取的问题线索，通过“图斑快递”方式及时推送至乡镇村，最大限度把问题“发现在初始、制止在萌芽”，做到“早发现、早制止”。对“图斑快递”中未及时制止处置的重点问题，每月分类制定任务清单，通过月清“三地两矿”机制，逐宗研究处理，下发县自然资源主管部门；对情节较重、整改难度较大或需多部门协同推进的重点问题，函告县人民政府，做到月清月结。

#### **第四节 构建耕地全程一体化管控体系**

**深化耕地全生命周期管理。**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，确保全市耕地总量不减少、质量不降低、生态有改善。构建耕地保护

党政同责机制，各级自然资源主管部门加强与纪委监委、法院、检察、发展改革、公安、财政、生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文旅、审计、林业、乡村振兴等部门的协调联动，落实耕地保护共同责任。坚持源头严控、过程严管、违法严惩，做到任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举，不断开创耕地保护新局面。

**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。

**健全耕地保护督察考核机制。**通过例行督察、专项督察、日常督察等形式，加大耕地保护督察力度，重点督察县市区党委、政府耕地保护主体责任落实、耕地保护工作机制建设、建设用地审批、永久基本农田划定、耕地占补平衡和违法用地监管等情况，并督促按时保质完成督察发现问题整改工作。严格落实耕地保护责任目标考核规定，把耕地保有量和永久基本农田保护目标作为可考核、可追责的硬杠杠。

# 第十一章 重点项目建设

## 第一节 旱改水重点项目

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。通过采取适当的土地平整，依托新建、改扩建水库的毛俊水库、涔天河水库等水利工程缓解水源限制条件，配套相应的灌排设施、田间道路设施等农业生产设施后实现旱地改造水田，提升规模化利用程度。

**工程布局。**共安排 6 个旱改水重点项目，涉及宁远县、江永县、江华瑶族自治县、道县等 4 个区县 38 个乡镇，建设规模 12.10 万亩，预计耕地平均质量等别提高 0.5 等以上，新增粮食产能 10.70 万吨。

——永州市宁远县天堂镇等 14 个镇旱改水项目。涉及宁远县鲤溪镇、柏家坪镇、保安镇、仁和镇、禾亭镇、太平镇、中和镇、文庙街道、东溪街道、冷水镇、桐山街道、舜陵街道、水市镇、天堂镇。

——永州市江永县松柏瑶族乡旱改水项目。涉及江永县松柏瑶族乡。

——永州市江永县源口瑶族乡等 7 个镇旱改水项目。涉及江永县源口瑶族乡、粗石江镇、桃川镇、兰溪瑶族乡、夏层铺镇、潇铺镇、千家峒瑶族乡。

——永州市道县祥林铺镇等 7 个镇旱改水项目。涉及道县祥林铺镇、万家庄街道、清塘镇、寿雁镇、仙子脚镇、桥头镇、营江街道。

——永州市江华瑶族自治县大圩镇、小圩壮族自治乡旱改水项目。涉及江华瑶族自治县大圩镇、小圩壮族自治乡。

——永州市江华瑶族自治县河路口镇等 8 个镇旱改水项目。涉及江华瑶族自治县河路口镇、涛圩镇、大石桥乡、白芒营镇、大路铺镇、桥市乡、涔天河镇、沱江镇。

## 第二节 补充耕地开发重点项目

坚持因地制宜、统筹推进原则，根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地连片分布、有水源灌溉条件的宜耕农用地，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、提高耕地质量和改善农田生态环境的综合效益。以新增耕地数量为目标，主要用于重点保障国省重大建设工程的耕地占补平衡。

**工程布局。**共安排 9 个重点项目，建设规模 17.65 万亩，涉及冷水滩区、祁阳市、东安县等 9 个县市区，可有效补充新增耕地 15.12 万亩，其中水田 7.05 万亩，旱地 8.07 万亩。

——永州市冷水滩区仁湾街道等 9 个镇补充耕地重点项目。涉及冷水滩区仁湾街道、蔡市镇、岚角山街道、伊塘镇、上岭桥镇、高溪市镇、黄阳司镇、牛角坝镇、普利桥镇。

——永州市东安县井头圩镇等 6 个村补充耕地重点项目。

涉及东安县井头圩镇、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、端桥铺镇、芦洪市镇。

——永州市祁阳市下马渡镇等 7 个镇补充耕地重点项目。涉及祁阳市下马渡镇、龚家坪镇、文明铺镇、文富市镇、黎家坪镇、大村甸镇、长虹街道办事处。

——永州市蓝山县塔峰镇等 4 个镇补充耕地重点项目。涉及蓝山县塔峰镇、土市镇、楠市镇、祠堂圩镇。

——永州市新田县新圩镇等 4 个镇补充耕地重点项目。涉及新田县新圩镇、石羊镇、金盆镇、三井镇。

——永州市宁远县水市镇等 5 个镇补充耕地重点项目。涉及宁远县水市镇、天堂镇、桐山街道、文庙街道、仁和镇。

——永州市道县白芒铺镇等 4 个镇补充耕地重点项目。涉及道县白芒铺镇、上关街道、祥霖铺镇、营江街道。

——永州市江华瑶族自治县白芒营镇等 2 个镇补充耕地重点项目。涉及江华瑶族自治县白芒营镇、大路铺镇。

——永州市江永县松柏瑶族乡补充耕地重点项目。涉及江永县松柏瑶族乡。

### 第三节 耕地恢复重点项目

优先在原永久基本农田和建成高标准农田范围内确定实施区域，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。

**工程布局。**共安排 7 个重点项目，覆盖新田、蓝山县、

东安县、零陵区、祁阳市等 6 个县市区 1 个管理区 44 个乡镇，总面积为 23.70 万亩，可有效恢复耕地面积 23.70 万亩，其中恢复水田 12.23 万亩、旱地 11.47 万亩。

——永州市回龙圩管理区恢复耕地重点项目。涉及回龙圩管理区回龙圩镇。

——永州市新田县新圩镇等 3 个镇恢复耕地重点项目。涉及新田县新圩镇、石羊镇、大坪塘镇。

——永州市蓝山县毛俊镇等 7 个镇恢复耕地重点项目。涉及蓝山县毛俊镇、所城镇、塔峰镇、新圩镇、太平圩镇、土市镇、楠市镇。

——永州市东安县芦洪市镇等 11 个镇恢复耕地重点项目。涉及东安县芦洪市镇、鹿马桥镇、端桥铺镇、井头圩镇、川岩乡、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、紫溪市镇、大庙口镇、水岭乡。

——永州市零陵区黄田铺镇等 3 个镇恢复耕地重点项目。涉及黄田铺镇、梳子铺镇、富家桥镇。

——永州市冷水滩区普利桥镇等 7 个镇恢复耕地重点项目。涉及冷水滩区普利桥镇、牛角坝镇、高溪市镇、黄阳司镇、上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道。

——永州市祁阳市大忠桥镇等 12 个镇恢复耕地重点项目。涉及祁阳市观音滩镇、茅竹镇、大忠桥镇、三口塘镇、肖家镇、八宝镇、白水镇、黄泥塘镇、进宝塘镇、潘市镇、梅溪



镇、羊角塘镇。

#### 第四节 高标准农田建设重点项目

对接高标准农田建设规划，以提升区域耕地产能为目标，坚持新增建设和改造提升并重，建设数量和建成质量并重、工程建设与建后管护并重，推进田块整治、农田灌排设施、田间道路和地力培肥，达到“田成方、渠成网、路相通、沟相连、旱能灌、涝能排”的效果。规划期零陵区、冷水滩区、祁阳市、宁远县、道县等 11 个县市区分年度均有覆盖。新增建设项目 26.19 万亩，新增高效节水灌溉项目 3.75 万亩，提升改造项目 11.53 万亩。

#### 第五节 全域土地综合整治项目

通过实施全域土地综合整治，以土地整治为平台，以建设用地减量化为抓手，以土地整治项目为引领，优化农村空间布局，拓展生态空间，探索农村地区绿色转型发展的路径；提高耕地质量和连片度、盘活乡村建设用地、推动乡村环境提升和水环境综合治理，构建美丽宜居的农家村落和山水相依的生态系统。在祁阳市茅竹镇探索推进全域土地综合整治试点，以“多规融合”为引领，优化农村三生空间布局，着力构建“农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效集约”的美丽国土新格局，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，耕地生态将得到有效改善。

## 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，加快科技支撑和信息化建设，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

按照“属地管理、分级负责、全面覆盖、责任到人”的原则，各级党委和政府要切实扛起耕地保护责任，研究部署方案，抓紧落实具体工作，确保制度执行到位、人员安排到位、资源配置到位、体系构建到位、监督考核到位。

**压紧压实各级耕地保护主体责任。**全市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”。要坚持国家立场，彰显永州担当，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，压紧压实各级党委和政府耕地保护主体责任，市政府与各县市区政府、管委会签订耕地保护责任书，对耕地保护实行党政同责、刚性考核、一票否决、终身追责。各级党委和政府要充分认识耕地保护的重大意义和严峻形势，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，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，采取“长牙齿”的硬措施，坚决防止耕地“非粮化”。林业主管部门要严格控制耕地流转为林地，统筹林业发展规划与耕地后备资源。财政部门要落实耕地保护奖补资金。生态环境主管部门要积极开展土壤污染调查，及时掌握和反馈全市耕地环境状况。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。**各级耕地保护专项规划要落实本行政区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，明确重点项目、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，建立全市耕地保护“一张图”。耕地保护“一张图”作为规划期耕地保护开发

利用活动的管控依据，也作为实施监督考核的数据平台，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、精准掌握全市耕地数量、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省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。

**技术创新促进耕地资源的特色利用。**永州市土壤中营养有益元素整体较丰富，人体所必需的微量硒、锶元素。充分发挥好永州市的耕地资源优势，进一步加强耕地质量研究，开展污染耕地综合技术修复和特色水稻利用方法技术研究，培育一批富硒、富锶等特色耕种基地，开发一批富硒、富锶等农产品，做强“江永香米”“江华瑶珍大米”“九嶷素米”“新田富硒大米”等地方特色品牌，形成优质、健康的永州粮食品牌。

#### 第四节 推进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。**贯彻落实国家主体功能区战略对农业空间的定位，探索建立粮食产销区利益补偿机制，平衡耕地保护责任主体和耕地保护受益主体利益。县级以上人民政府建立耕地保护利用激励机制，将耕地保护利用的奖励补偿资金列入本级财政预算。市本级从耕地开垦费或土地出让收入中统筹安排资金，主要用于田长制考核、耕地保护奖补、耕地恢复工作奖补、自然资源违法违规用地举报奖励等。县市区按田长制工作开展实际需求安排奖补资金及工作经费，重点用于村、组耕地保护奖补。

**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的听证制度，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”。健全农民种粮收益保障机制和主产区利益补偿机制，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，做好因地制宜、因时制宜、因物施策，有效防止耕地“非粮化”。在乡村振兴中，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。

**探索创新耕地保护新机制。**以田长制为抓手，明确总体工作目标及各级“田长”的保护责任和工作要求，积极探索建立“田长制”党员包户“137”责任制，将田长制落实在各级党员中；创新“乡村振兴+田长制”月例会，将监督管理延伸到“最后一公里”，牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线；借助“智慧田长”铁塔视频监控全覆盖，系统识别耕地变化任务和疑似破坏耕地问题，实施“自动监测、自动发现、自动预警”，对违法行为精准快速打击，使每一亩耕地都有守护者。

**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，通过“村村响”广播宣传平台、耕地保护宣讲进校园社区等活动，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 加强多渠道筹措调度资金

**落实各级财政资金投入。**积极争取高标准农田中央财政加大投入，引导鼓励县（市、区）级财政投入。充分发挥农



田建设专项资金的导向性作用，对财政投入力度大的，给予一定奖励和支持。引导县市区在兼顾财政承受能力和债务风险防控的同时，通过整合涉农资金、土地出让收入、地方政府债券等途径加大投入。建立多元筹资机制，不断拓宽农田建设资金投入渠道，形成建设合力。制定整合资金使用方案，将任务和资金落实到地块，引导各类土地开发、旱地改造水田、高标准农田建设资金统筹使用和有序投入，确保有效增加耕地数量和质量。

**引导社会资本投入。**发挥政府投入引导和撬动作用，采取先建后补、以奖代补等多种方式，为旱改水项目、补充耕地、恢复耕地、高标准农田建设增加动力。建立健全奖补机制，出台相关办法。探索由符合条件的村级组织或新型农业经营主体实施项目的新模式，在统一申报条件、规划设计、建设内容、工程监理、验收结算的基础上，再按程序给予相应比例补助，充分调动各类经营主体和农民群众建设高标准农田的积极性。鼓励社会资本与政府、金融机构开展合作，充分发挥社会资本市场化、专业化等优势，加快投融资模式创新应用，为社会资本投资农业农村开辟更多有效路径，探索更多典型模式。支持社会资本参与耕地开发恢复、农田基础设施建设、农田水利建设，参与实施区域化整体建设，推进田水林路电综合配套，同步发展高效节水灌溉。鼓励各地

探索实行委托代建、特许经营和购买服务等方式，支持新型农业经营主体和工商资本投资建设高标准农田。

**引导金融资本投入。**在严格遵循政府债务管理相关规定的同时，鼓励开发性、政策性金融机构结合职能定位和业务范围支持农田基础设施建设，引导商业金融机构加大信贷投放力度。完善政银担保合作机制，加强与信贷担保等政策衔接。有条件的地方在债券发行完成前，对预算已安排债券资金的项目可先行调度库款开展建设，债券发行后及时归垫。

**完善新增耕地指标调剂收益使用机制。**优化新增耕地和新增产能的核定流程、核定办法，核定后的新增耕地指标应及时纳入补充耕地指标库，在满足本区域耕地占补平衡需求的情况下，可用于跨区域耕地占补平衡调剂。加强新增耕地指标跨区域调剂统筹和收益调节分配，拓展农田基础设施建设资金投入渠道。将新增耕地指标调剂收益优先用于农田建设再投入和债券偿还、贴息等。

**鼓励农民自主参与。**引导项目区群众主动参与项目建设的筹资筹劳，采取“以奖代补”“先建后补”的方式激励农民自主参与耕地保护工作。

## 第六节 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。时至今日，农耕文化中的许多哲理、理念、思想和对自然规律的认知仍具有一定的现实意义和应用价值。永州的农耕文化源远流长，是中华农耕文化的源头之一，道县寿雁镇白石寨村玉蟾岩遗址，被誉为“天下谷源、人间陶本”，出土了12000多年前的人工栽培稻标本，刷新了人类最早栽培水稻的历史纪录，“杂交水稻之父”袁隆平曾赞誉道县为“天下谷源”。各级党委、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，研究、挖掘一批农耕文化品牌，擦亮永州农耕文化新名片。

**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。通过引进水稻田园和艺术结合，用文化创意改造传统农业，发展集农业观光、科普教育、文化体验、休闲运动为一体的生态文化游。

以农耕文化为依托，充分利用和挖掘自然景观、农田景观和历史文化资源，打造“农耕文化节”、“农耕运动会”、“金秋魅力田野之旅”等多种形式的新型乡村文化旅游项目，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，在全市开展美丽田园创建活动，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，推广零陵区马坝稻田社区的好经验、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，实现乡村全面振兴的总体目标。

附表 1

永州市耕地保护规划指标表

单位：万亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	502.07	497.82	约束性
永久基本农田保护面积	450.15	449.19	约束性
永久基本农田储备区规模	4.49	4.49	预期性
补充耕地任务量	9.34	17.90	预期性
粮食播种面积	730.00	730.00	预期性
高标准农田建设任务	121.33	449.19*	预期性
油菜种植面积	155.00	155.00	预期性

注：带\*的为累计值

附表 2

永州市耕地保护目标划定情况表

单位：万亩

行政区	2020 年国土变更调查耕地	耕地保护目标耕地		至 2035 年耕地保护目标分情况		不纳入耕地保护目标耕地	其中：							
		至 2025 年	至 2035 年	2020 年国土变更调查保留的耕地	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	自然保护地核心区	水源一级保护区	河湖范围	补充耕地指标	碎小图斑
永州市	502.07	502.07	497.82	497.68	0.13	4.39	2.75	0.00	0.18	0.21	0.03	0.47	0.63	0.11
零陵区	55.08	55.08	54.66	54.66	0.00	0.42	0.26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.12	0.00
冷水滩区	41.97	41.97	41.07	41.07	0.00	0.90	0.76	0.00	0.02	0.00	0.00	0.05	0.07	0.00
祁阳市	68.04	68.04	67.49	67.46	0.03	0.60	0.36	0.00	0.01	0.18	0.01	0.02	0.00	0.02
金洞管理区	2.63	2.63	2.62	2.61	0.00									
东安县	57.91	57.91	57.61	57.60	0.02	0.32	0.20	0.00	0.02	0.02	0.01	0.04	0.02	0.01
双牌县	12.08	12.08	11.93	11.93	0.00	0.15	0.05	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.07	0.00
道县	66.40	66.4	65.97	65.95	0.01	0.45	0.22	0.00	0.03	0.00	0.00	0.04	0.14	0.02
江永县	34.55	34.55	34.25	34.25	0.00	0.30	0.15	0.00	0.01	0.00	0.00	0.07	0.07	0.00
回龙圩管理区	1.10	1.10	1.10	1.10	0.00									
宁远县	60.97	60.97	60.74	60.71	0.03	0.26	0.18	0.00	0.01	0.02	0.00	0.04	0.00	0.02
蓝山县	26.34	26.34	26.1	26.09	0.01	0.25	0.16	0.00	0.01	0.00	0.01	0.07	0.00	0.01
新田县	30.36	30.36	30.12	30.11	0.01	0.25	0.19	0.00	0.01	0.00	0.00	0.03	0.00	0.01
江华瑶族自治县	44.64	44.64	44.16	44.14	0.02	0.51	0.22	0.00	0.05	0.00	0.00	0.07	0.15	0.02

附表 3

永州市耕地保护规划指标分解表

单位：万亩

行政区	耕地保护目标		永久基本农田保护目标		永久基本农田储备区规模	补充耕地任务		粮食播种面积	高标准农田建设规模		油菜种植面积
	至 2025 年*	至 2035 年*	至 2025 年*	至 2035 年*		2021-2025 年	2026-2035 年		2021-2025 年	到 2035 年*	
永州市	502.07	497.82	450.15	449.19	4.49	9.34	8.56	730.00	121.33	449.19	155.00
零陵区	55.08	54.66	47.46	47.36	0.47	0.69	0.63	83.80	12.42	47.36	24.00
冷水滩区	41.97	41.07	35.10	35.02	0.35	1.25	1.15	75.30	9.78	35.02	11.00
祁阳市	68.04	67.49	62.76	62.62	0.63	1.03	0.95	122.90	18.79	62.62	35.62
金洞管理区	2.63	2.62	2.38	2.38	0.02	0.07	0.06	4.70	0.71	2.38	1.38
东安县	57.91	57.61	53.53	53.42	0.53	0.67	0.62	86.70	13.85	53.42	13.00
双牌县	12.08	11.93	10.57	10.55	0.11	0.16	0.15	21.90	2.83	10.55	4.00
道县	66.4	65.97	61.09	60.96	0.61	1.7	1.55	87.00	16.87	60.96	19.00
江永县	34.55	34.25	30.27	30.20	0.30	0.7	0.63	36.50	9.76	30.20	13.57
回龙圩管理区	1.10	1.10	0.94	0.94	0.01	0.18	0.16	1.20	0.4	0.94	0.43
宁远县	60.97	60.74	55.83	55.71	0.56	1.04	0.95	72.50	14.97	55.71	9.00
蓝山县	26.34	26.1	24.33	24.28	0.24	0.37	0.34	34.30	5.64	24.28	12.00
新田县	30.36	30.12	27.06	27.00	0.27	0.4	0.38	45.00	6.84	27.00	3.00
江华瑶族自治县	44.64	44.16	38.83	38.75	0.39	1.08	0.99	58.20	8.47	38.75	9.00

注：带\*的为累计值

附表 4

永州市补充耕地空间和恢复耕地空间情况表

单位：万亩

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
永州市	<b>60.95</b>	<b>3.44</b>	<b>22.97</b>	<b>81.03</b>
零陵区	1.56	0.55	0.65	9.72
冷水滩区	3.35	0.15	0.66	9.55
祁阳市	5.85	0.33	1.44	9.70
金洞管理区	0.00	0.00	0.04	0.43
东安县	3.01	0.53	1.03	5.75
双牌县	0.43	0.09	0.13	1.87
道县	11.69	0.61	4.32	7.13
江永县	13.45	0.22	3.61	6.55
回龙圩管理区	0.00	0.02	0.05	2.32
宁远县	5.62	0.28	4.15	11.02
蓝山县	2.70	0.13	0.94	6.15
新田县	4.04	0.15	1.13	4.81
江华瑶族自治县	9.25	0.37	4.84	6.04



附表 5

永州市补充耕地重点区域分布情况表

类型	重点区域	涉及乡镇
旱改水	宁远县	鲤溪镇、柏家坪镇、保安镇、仁山镇、禾亭镇、太平镇、中和镇、文庙街道、东溪街道、冷水镇、桐山街道、舜陵街道、水市镇、天堂镇
	道县	祥林铺镇、万家庄街道、清塘镇、寿雁镇、仙子脚镇、桥头镇、营江街道
	江永县	松柏瑶族乡、源口瑶族乡、粗石江镇、桃川镇、兰溪瑶族乡、夏层铺镇、潇铺镇、千家峒瑶族乡
	江华瑶族自治县	大圩镇、小圩壮族自治乡、河路口镇、涛圩镇、大石桥乡、白芒营镇、大路铺镇、桥市乡、涔天河镇、沱江镇
宜耕后备	冷水滩区	仁湾镇、蔡市镇、岚角山街道、伊塘镇、上岭桥镇、高溪市镇、黄阳司镇、牛角坝镇、普利桥镇
	东安县	井头圩镇、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、端桥铺镇、芦洪市镇
	祁阳市	下马渡镇、龚家坪镇、文明铺镇、文富市镇、黎家坪镇、大村甸镇、长虹街道办事处
	蓝山县	塔峰镇、土市镇、楠市镇、祠堂圩镇
	新田县	新圩镇、石羊镇、金盆镇、三井镇
	宁远县	水市镇、天堂镇、桐山街道、文庙街道、仁山镇
	道县	白芒铺镇、上关街道、祥霖铺镇、营江街道
	江华瑶族自治县	白芒营镇、大路铺镇
	江永县	松柏瑶族乡

附表 6

永州市恢复耕地重点区域分布情况表

类型	重点区域	涉及乡镇
恢复耕地	回龙圩管理区	回龙圩镇
	新田县	新圩镇、石羊镇、大坪塘镇
	蓝山县	毛俊镇、所城镇、塔峰镇、新圩镇、太平圩镇、土市镇、楠市镇
	东安县	芦洪市镇、鹿马桥镇、端桥铺镇、井头圩镇、川岩乡、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、紫溪市镇、大庙口镇、水岭乡
	零陵区	黄田铺镇、梳子铺镇、富家桥镇
	冷水滩区	普利桥镇、牛角坝镇、高溪市镇、黄阳司镇、上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道
	祁阳市	观音滩镇、茅竹镇、大忠桥镇、三口塘镇、肖家镇、八宝镇、白水镇、黄泥塘镇、进宝塘镇、潘市镇、梅溪镇、羊角塘镇

附表 7

永州市耕地保护重点项目安排表

单位：万亩

项目名称	项目范围	整治类型	建设规模	备注
永州市宁远县天堂镇等 14 个镇旱改水项目	鲤溪镇、柏家坪镇、保安镇、仁山镇、禾亭镇、太平镇、中和镇、文庙街道、东溪街道、冷水镇、桐山街道、舜陵街道、水市镇、天堂镇	旱改水	3.50	
永州市江永县松柏瑶族乡旱改水项目	松柏瑶族乡	旱改水	0.50	
永州市江永县源口瑶族乡等 7 个镇旱改水项目	源口瑶族乡、粗石江镇、桃川镇、兰溪瑶族乡、夏层铺镇、潇铺镇、千家峒瑶族乡	旱改水	2.00	
永州市道县祥林铺镇等 7 个镇旱改水项目	祥林铺镇、万家庄街道、清塘镇、寿雁镇、仙子脚镇、桥头镇、营江街道	旱改水	2.50	
永州市江华瑶族自治县大圩镇、小圩壮族自治县旱改水项目	大圩镇、小圩壮族自治县	旱改水	0.60	
永州市江华瑶族自治县河路口镇等 8 个镇旱改水项目	河路口镇、涛圩镇、大石桥乡、白芒营镇、大路铺镇、桥市乡、涔天河镇、沱江镇	旱改水	3.00	
<b>旱改水小计</b>			<b>12.10</b>	
永州市冷水滩区仁湾街道等 9 个镇补充耕地开发重点项目	仁湾街道、蔡市镇、岚角山街道、伊塘镇、上岭桥镇、高溪市镇、黄阳司镇、牛角坝镇、普利桥镇	土地开发	2.60	
永州市东安县井头圩镇等 6 个村补充耕地开发重点项目	井头圩镇、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、端桥铺镇、芦洪市镇	土地开发	1.35	
永州市祁阳市下马渡镇等 7 个镇补充耕地开发重点项目	下马渡镇、龚家坪镇、文明铺镇、文富市镇、黎家坪镇、大村甸镇、长虹街道办事处	土地开发	2.50	
永州市蓝山县塔峰镇等 4 个镇补充耕地开发重点项目	塔峰镇、土市镇、楠市镇、祠堂圩镇	土地开发	1.50	
永州市新田县新圩镇等 4 个镇补充耕地开发重点项目	新圩镇、石羊镇、金盆镇、三井镇	土地开发	1.40	

项目名称	项目范围	整治类型	建设规模	备注
永州市宁远县水市镇等 5 个镇补充耕地开发重点项目	水市镇、天堂镇、桐山街道、文庙街道、仁和镇	土地开发	1.80	
永州市道县白芒铺镇等 4 个镇补充耕地开发重点项目	白芒铺镇、上关街道、祥霖铺镇、营江街道	土地开发	3.00	
永州市江华瑶族自治县白芒营镇等 2 个镇补充耕地开发重点项目	白芒营镇、大路铺镇	土地开发	2.50	
永州市江永县松柏瑶族乡补充耕地开发重点项目	松柏瑶族乡	土地开发	1.00	
<b>补充耕地小计</b>			<b>17.65</b>	
永州市回龙圩管理区恢复耕地重点项目	回龙圩镇	恢复耕地	2.00	
永州市新田县新圩镇等 3 个镇恢复耕地重点项目	新圩镇、石羊镇、大坪塘镇	恢复耕地	0.60	
永州市蓝山县毛俊镇等 7 个镇恢复耕地重点项目	毛俊镇、所城镇、塔峰镇、新圩镇、太平圩镇、土市镇、楠市镇	恢复耕地	3.20	
永州市东安县芦洪市镇等 11 个镇恢复耕地重点项目	芦洪市镇、鹿马桥镇、端桥铺镇、井头圩镇、川岩乡、白牙市镇、石期市镇、横塘镇、紫溪市镇、大庙口镇、水岭乡	恢复耕地	2.80	
永州市零陵区黄田铺镇等 3 个镇恢复耕地重点项目	黄田铺镇、梳子铺镇、富家桥镇	恢复耕地	2.50	
永州市冷水滩区普利桥镇等 7 个镇恢复耕地重点项目	普利桥镇、牛角坝镇、高溪市镇、黄阳司镇、上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道	恢复耕地	6.10	
永州市祁阳市大忠桥镇等 12 个镇恢复耕地重点项目	观音滩镇、茅竹镇、大忠桥镇、三口塘镇、肖家镇、八宝镇、白水镇、黄泥塘镇、进宝塘镇、潘市镇、梅溪镇、羊角塘镇	恢复耕地	6.70	
<b>恢复耕地小计</b>			<b>23.70</b>	

项目名称	项目范围	整治类型	建设规模	备注
永州市零陵区富家桥镇等3个乡镇仙神沟村等19个村高标准农田建设项目(二〇二五年)	接履桥街道、菱角塘镇、富家桥镇	改造提升	1.81	
永州市零陵区珠山镇等二个乡镇于家村等15个村高标准农田建设项目(二〇二八年)	珠山镇、石岩头镇	新增建设、高效节水灌溉	1.05/0.24	
永州市冷水滩区黄阳司镇等2个乡镇高标准农田建设项目(二〇二四年)	黄阳司镇、上岭桥镇	新增建设、高效节水灌溉	0.95/0.54	
永州市冷水滩区花桥街镇等5个乡镇高标准农田建设项目(二〇二六年)	蔡市镇、花桥街镇、牛角坝镇、普利桥镇、杨村甸乡	新增建设、高效节水灌溉	0.74/0.61	
永州市祁阳市下马渡镇等6个乡镇胡家岭村等33个村高标准农田建设项目(二〇二二年)	茅竹镇、长虹街道、龙山街道、七里桥镇、观音滩镇、下马渡镇	新增建设	1.61	
金洞管理区金洞镇、晒北滩瑶族乡高标准农田建设项目(二〇二五年)	金洞镇、晒北滩瑶族乡	新增建设	0.10	
永州市东安县高标准农田建设项目(二〇二三年)	芦洪市镇等乡镇	新增建设、高效节水灌溉、改造提升	1.96/0.11/2.01	
永州市东安县高标准农田建设项目(二〇二九年)	白牙市镇等乡镇	新增建设、高效节水灌溉、改造提升	0.61/0.14/1.68	
永州市道县寿雁镇等9个乡镇高标准农田建设项目(二〇二三年)	白马渡镇、蚣坝镇、乐福堂乡、梅花镇、桥头镇、审章塘瑶族乡、寿雁镇、四马桥镇、仙子脚镇	新增建设、高效节水灌溉、改造提升	1.98/0.5/2.93	
蓝山县太平圩镇、新圩镇等3个乡镇高标准农田建设项目(二〇二四年)	太平圩镇、土市镇、新圩镇	新增建设、高效节水灌溉、改造提升	0.48/0.08/0.67	
永州市宁远县仁和镇等11个乡镇高标准农田建设项目(二〇二一年)	湾井镇、水市镇、天堂镇、东溪街道、太平镇、仁和镇、舜陵街道、桐山街道、冷水镇、文庙街道、禾亭镇	新增建设、高效节水灌溉	5.81/0.89	
2022年新田县高标准农田建设项目	枫头镇、三井镇、龙泉街道	新增建设、高效节水灌溉	3.00/0.15	
2024年新田县高标准农田建设项目	新隆镇、陶岭镇、新圩镇	新增建设、高效节水灌溉、改造提升	0.14/0.1/0.96	

项目名称	项目范围	整治类型	建设规模	备注
永州市双牌县泂泊镇等三个乡镇沙背甸村等 9 个村高标准农田建设项目（二〇二七年）	泂泊镇、江村镇、五里牌镇	新增建设、改造提升	0.30 /0.4	
2022 年江永县高标准农田建设项目	粗石江镇、兰溪瑶族乡、千家峒瑶族乡、桃川镇、潇浦镇、回龙圩镇	新增建设、高效节水灌溉	4.26/0.3	
江华瑶族自治县沱江镇等六个乡镇高标准农田建设项目	沱江镇、大石桥乡、桥市乡、界牌乡、涔天河镇、码市镇	新增建设、高效节水灌溉	3.01/0.09	
江华瑶族自治县小圩壮族乡、大圩镇高标准农田建设项目	小圩壮族乡、大圩镇	新增建设、改造提升	0.19/1.07	
<b>新建高标准农田项目小计</b>		小计	<b>26.19</b>	
<b>新增高效节水灌溉项目项目小计</b>		小计	<b>3.75</b>	
<b>高标准农田提升改造项目小计</b>		小计	<b>11.53</b>	