

**常德市西湖管理区  
耕地保护国土空间专项规划  
(2021—2035年)  
文 本**

**常德市西湖管理区自然资源局**

**二〇二三年六月**

**常德市西湖管理区  
耕地保护国土空间专项规划  
(2021—2035年)  
文 本**

**常德市西湖管理区自然资源局**

**二〇二三年六月**

# 目 录

前 言 .....	1
<b>第一章 规划背景 .....</b>	<b>3</b>
第一节 资源基础 .....	4
第二节 取得的主要成效 .....	6
第三节 存在的主要问题 .....	8
第四节 当前的新形势 .....	10
第五节 面对的新挑战 .....	13
<b>第二章 总体要求 .....</b>	<b>15</b>
第一节 指导思想 .....	15
第二节 规划原则 .....	15
第三节 规划目标和任务 .....	17
<b>第三章 严守耕地保护红线 .....</b>	<b>21</b>
第一节 落实耕地保护党政同责 .....	21
第二节 从严控制建设占用耕地 .....	22
第三节 统筹农用地空间布局 .....	24
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用 .....	25
<b>第四章 强化永久基本农田特殊保护 .....</b>	<b>27</b>
第一节 科学划定永久基本农田 .....	27
第二节 划定永久基本农田储备区 .....	28
第三节 优化永久基本农田空间布局 .....	29
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 .....	33
<b>第五章 严格耕地用途管制 .....</b>	<b>35</b>
第一节 分类落实耕地利用优先序 .....	35
第二节 切实规范耕地占补平衡 .....	36

第三节	严格落实耕地进出平衡 .....	39
第四节	严肃处置违法违规占用耕地 .....	41
<b>第六章</b>	<b>保障重要农产品生产空间 .....</b>	<b>44</b>
第一节	优先保障粮食生产空间 .....	44
第二节	切实保障“菜篮子”生产空间 .....	45
第三节	统筹兼顾农产品多样化空间 .....	45
<b>第七章</b>	<b>切实加强补充耕地管理 .....</b>	<b>47</b>
第一节	积极拓展补充耕地空间 .....	47
第二节	加强补充耕地开发计划管理 .....	48
第三节	确定补充耕地重点区域 .....	48
第四节	推进农村土地综合整治 .....	49
<b>第八章</b>	<b>稳妥有序引导耕地恢复 .....</b>	<b>52</b>
第一节	科学划定耕地恢复空间 .....	52
第二节	确定耕地恢复重点区域 .....	53
第三节	建立耕地恢复长效机制 .....	53
<b>第九章</b>	<b>着力提升耕地质量 .....</b>	<b>55</b>
第一节	统筹推进高标准农田建设 .....	55
第二节	有序推进旱地改造水田工程 .....	58
第三节	全面推进耕作层剥离再利用 .....	58
第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力 .....	60
第五节	科学防治和利用污染耕地 .....	61
<b>第十章</b>	<b>健全耕地保护管控体系 .....</b>	<b>63</b>
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度 .....	63
第二节	全面推行田长制 .....	64
第三节	健全空天地网调查监测体系 .....	66
第四节	构建耕地全程一体化管控体系 .....	67
<b>第十一章</b>	<b>重点项目安排 .....</b>	<b>69</b>

第一节 旱改水重点项目 .....	69
第二节 土地整治重点项目 .....	69
第三节 智慧耕地平台建设 .....	70
<b>第十二章 强化规划实施保障 .....</b>	<b>72</b>
第一节 加强组织领导和统筹协调 .....	72
第二节 加强规划传导和计划实施 .....	73
第三节 加快科技支撑和信息化建设 .....	75
第四节 加强耕地保护机制探索创新 .....	76
第五节 挖掘和传播耕地的文化价值 .....	78

附表：

附表 1 耕地保护规划指标表

附表 2 耕地保护目标划定情况表

附表 3 补充耕地和恢复耕地资源潜力表

附表 4 耕地保护相关指标分解表

附表 5 补充耕地重点区域分布情况表

附表 6 耕地保护重点项目安排表

# 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《湖南省自然资源厅关于进一步加强耕地保护工作的通知》（湘自资发〔2021〕10号）、《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）等有关要求，编制《常德市西湖管理区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《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。在全面总结西湖管理区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、市下达的规划期各项耕地保护指标任务，明确长期稳定利用耕地、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，作为全区规划期耕地保护工作的重要行动纲领。

《规划》是西湖管理区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，是全区开展耕地保护工作的指导性、纲领性文件。规划范围包括全区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

耕地是我国最为宝贵的资源，是粮食生产的命根子，也是人类社会永续发展的根本命脉。耕地保护是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是必须长期坚持的一项基本国策。

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国耕地保护的“四梁八柱”越来越坚实：《土地管理法》《土地管理法实施条例》陆续完成修订，《耕地保护法》加快出台，严格耕地保护目标考核层层压实责任，严控耕地流出和补充耕地全程监管将“进出平衡”和“占补平衡”制度夯实打牢，“田长制”将每块田责任到人等一揽子硬措施下，耕地保护工作取得明显成效，实现了2020年18.65亿亩的耕地保有量目标，守住了耕地红线，耕地减少的势头得到初步遏制，牢牢筑起了粮食安全的“压舱石”。

当前，国际形势复杂严峻，新冠肺炎疫情全球蔓延、逆经济全球化贸易战升级、俄乌冲突、极端气候灾害等多种因素叠加，我国粮食安全面临新的挑战，耕地保护的重要意义愈发凸显。“江山就是人民，人民就是江山。中国共产党领导人民打江山、守江山，守的是人民的心。”守好18亿亩耕地，就是紧紧守住人民最关心最直接最现实的利益，就是守住所事关国家兴衰、人民福祉的根本，就是守好江山、守住民心。

在第二个百年奋斗目标的复兴路上，我们要始终牢记习总书记嘱托，强化落实，主动作为，坚持最严格的耕地保护制度，夯实筑牢国家粮食安全基础，迎难而上，继往开来开创耕地保护新的局面。

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表现，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

**耕地资源丰富。**西湖管理区国土总面积105554.79亩，位于洞庭西畔，沅澧尾间，地势平坦，气候适宜，水源丰沛，土壤肥沃，耕地资源丰富。2020年末，全区耕地64484.75亩（城镇村不打开统计），占比61.09%；种植园用地2014.21亩，占比1.91%；林地1778.73亩，占比1.69%；草地23.95亩，

占比0.02%；；城镇村及工矿用地13176.55亩，占比12.48%；交通运输用地3816.69亩，占比3.62%；水域及水利设施用地16433.65亩，占比15.57%；其他土地339.10亩，占比0.32%；湿地3200.45亩，占比3.03%；特殊用地286.71亩，占比0.27%。

**耕地品质优良。**全区耕地面积64484.75亩（城镇村不打开统计），水田53945.37亩，占比83.66%；旱地面积10539.38亩，占比16.34%。国家自然等平均2.05等，分布在1-4等之间，以1等地面积最多，占比63.71%；国家利用等平均2.90等，分布在2-4等之间，以3等地面积最多，占比44.55%；平均国家经济等7.15等，分布在7-8等之间，以7等地面积最多，占比84.57%，耕地品质优良。

**农业特色鲜明。**西湖管理区是湖南省最大的移民安置区，前身系湖南省十三大国营农场之一。2012年，西湖现代农业示范区正式挂牌。2018年，成功创建国家农业科技园区，全区土地流转率达80%以上，农业机械化率达90%以上。近年来，围绕现代农业生产、新型农业产业培育、农业科技成果和现代农业装备应用，大力支持德人牧业小镇、芦笋产业园、明穗蔬菜园、绿祥果蔬园等现代农业产业园发展，全面建成省级农业特色小镇；围绕滨湖风光、湖区文化、军垦文化、梅山文化，深入拓展农业的休闲观光、教育体验功能，实现农业与现代旅游业高度融合，全面建成省级特色产业小镇。

## 第二节 取得的主要成效

西湖管理区作为环洞庭湖平湖农业区、洞庭湖湿地生态屏障，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，牢牢守住了耕地红线，在耕地数量、质量和生态保护方面取得显著成效。

**全面守住耕地保护红线，落实耕地占补平衡。**通过压实责任强化目标管理，层层签订耕地保护目标责任书，严格实行考核与奖惩，全面守住耕地保护红线。2020年末，全区耕地64484.75亩（城镇村不打开统计），超额完成了上轮规划确定的到2020年61320亩（4088公顷）的耕地保有量目标。

“十二五”以来，西湖管理区积极拓宽补充耕地来源，实施土地开发整理项目20个，新增耕地7485.76亩，为补充耕地指标统筹调剂、各类建设项目落地和全区经济社会高质量发展提供了土地要素保障。“十二五”以来，西湖管理区全面落实“尽量不占或少占耕地”、“先补后占”、“占一补一”、“占优补优”要求，切实做到耕地占补数量和质量双平衡，全区经批准建设项目26个，批准占用耕地745.94亩，确保了一批重点工程和民生项目顺利落地。

**积极推进耕地质量提升，保障国家粮食安全。**“十二五”以来，全区先后实施土地整治、中低产田改造、土地治理、

高标准农田建设等项目18个，累计建成高标准农田52740.47亩，推动了田、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，增强了农田防灾抗灾减灾能力，提高了水土资源利用效率和土地产出率，减少了田间耕作成本5%-15%，平均提高耕地质量0.5个等级，增加亩均粮食综合生产能力10-20%，连续多年粮食年度产量稳定在3万吨以上，连续2年被评为全市粮食安全真抓实干实干先进单位。

**多措并举强化管理要求，健全保护体系。**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、宣传教育等各环节，建立耕地全程一体化保护管控体系。严格耕地保护要求，以月清“三地两矿”机制为抓手，确保“稳定耕地一亩不少、新增耕地一亩不假、乱占耕地一亩不让”，建立耕地全程一体化保护目标体系。按照“党政同责，刚性考核，终身追责，一票否决”的原则，坚持责任压实和机制建立相结合、“田长”巡田和“天网”监控相结合、大力宣传和强力执法相结合、经费保障和考核奖励相结合、各负其责和部门协同相结合，建立区、乡、村、组四级田长制，形成党政同责、部门协同、上下联动、网格覆盖的耕地全程一体化保护责任体系。

**加大耕地违法查处整改，遏制乱占耕地。**积极推进自然

资源执法保障体系建设，持续加强与纪检监察、检察、法院、公安、审计等部门的协调联动，建立信息共享、线索移送、联合办案等机制制度，在全区耕地保护工作中形成了“执法必严、违法必罚、违纪必追”的强大震慑力。开展新增违法用地零增长、存量违法用地清零的“双零行动”，推进农村乱占耕地建房整治、违法违规占用耕地重点问题整治和坑塘水面占用耕地专项整治。扎实抓好国家和省级督察反馈问题整改，形成了坚决遏制耕地“非农化”、严格防控“非粮化”的高压态势。采取“图斑快递、现场告知、立行立改”等措施，实现“监测有平台、问题早处置、整改全落实”，全区乱占耕地得到有效遏制。

### **第三节 存在的主要问题**

**“宅”“耕”矛盾十分突出。**农村宅基地是农民的基本生活资料 and 重要财产，是保障农民安居乐业和农村稳定的重要基础。由于多方面的原因，当前农村宅基地改革政策配套不完善，分配、使用、流转等管理环节薄弱。历史上，趋于对经济利益的追逐和宅基地获取成本低廉等原因，农村居民点无序扩张，部分农民超数量、超面积占用宅基地。近年来，历史违法用地查处、“空心房”治理、宅基地有偿使用、土地权属调整、村庄布局调整等工作，一时难以实施到位，闲置宅基地退出或置换意愿也不强。然而，部分弱势农民、分

家分户群众现有宅基地狭窄不足以支持拆旧建新甚至没有宅基地的问题逐渐凸显，合理用地需求无法得到满足、居住权益无法得到保障。作为平湖农业区，农村能够利用空闲地、荒地建房的空间并不多，建房占用耕地比重大，耕地保护任务重，永久基本农田呈现围村态势，新增宅基地用地计划近期难以安排落地，区内“宅”“耕”矛盾十分突出。

**耕地“非粮化”问题较为严峻。**受种粮补贴政策和农产品价格影响，导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业、挖塘养鱼养虾现象大量存在，工商资本大规模流转耕地改变耕地性质的情况比较普遍。国土变更调查成果显示，2020年末，区内耕地“非粮化”面积为21685.99亩，耕地流向林地1122.81亩，耕地流向园地1828.94亩，耕地流向草地10.28亩，耕地流向坑塘水面2299.12亩，耕地未耕种面积261.23亩，耕地种植非粮食作物面积16163.62亩。

**耕地质量维持任务仍然艰巨。**近年来，虽然大力推进土地整治、中低产田改造、土地治理、高标准农田建设等工程取得了一定成效，但是农田建设分属不同部门管理，在建设重点、建设内容、建设标准、资金使用、投入标准、组织实施等各方面要求不尽相同，对耕地质量建设的具体内容、措施、标准等方面也不够明确，加之投入标准偏低，造成一部分已建高标准农田质量不高、农村基础设施配套还不够完善。还存在重建设、轻管护的问题，未能有效落实管护经费、

管护主体和管护责任，管护措施和手段薄弱，缺少后续长期监测评价和跟踪维护，过度垦殖、地力透支、土壤污染、道路水利设施破坏等现象显现，耕地质量维持任务仍然艰巨。

**耕地保护意识仍有待提高。**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，大家都有责任。部分领导干部重发展轻保护，漠视上位规划以农业和生态为主体功能区的定位，试图大力引进工业项目落在优质耕地集中连片区域，耕地保护并未真正纳入区域建设的重要考虑因素；部分领导干部对乡村振兴战略考虑不全面，着力推动以特色经济作物培育新型经营主体以提高农业收益，助力推动耕地“非粮化”问题的加剧；部分农民对破坏耕地耕种能力的后果认识不足，以眼前利益为重，漠视有关法律法规，未经审批随意乱占耕地的情况时有发生，对严守耕地红线造成较大的冲击。

#### **第四节 当前的新形势**

粮食安全是“国之大者”。耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。党中央、国务院明确“中国人的饭碗牢牢端在自己手中且主要装中国粮”，国家层面对新时期耕地保护提出了新要求。

**党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度。**耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定，党中央、

国务院对耕地保护历来高度重视，始终坚持把保护耕地作为一项基本国策，先后制定了一系列加强土地管理的法律法规，实行最严格的耕地保护制度。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。明确按照“先农田、再生态、后城镇”顺序统筹布局国土空间，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。实行耕地保护党政同责，把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核。

**省、市始终把耕地保护工作摆在突出重要位置。**庆伟书记反复强调：“现有耕地数量一亩都不能再少”、“全面推行田长制，要明确耕地保护目标，加强信息化建设，构建田长责任体系，牢牢守住耕地红线”。伟明省长强调“要以最高标准守住耕地保护红线，落实最严格的耕地保护制度，加强耕地用途管制，推进高标准农田建设，抓实田长制”。省委常委会议、省委深改委会议、省政府常务会议多次专题研究耕地保护、田长制、粮食生产和粮食安全工作。省委省政府将耕地保护纳入绩效评估和真抓实干督查激励。省人大修订我省土地管理法实施办法并开展集中宣讲。省政协对各地落实“稳定粮食播种面积”进行专项监督。常德市委、市政

府出台了《关于全面推行田长制严格耕地保护实施方案的通知》，坚持用制度管事，强化监督考核，将耕地保护列入了真抓实干考核，为地方政府履行耕地保护目标责任带上了“紧箍咒”。

**实行最严格的耕地保护制度确保耕地实至名归。**明确实行最严格的耕地保护制度，严守耕地红线提升耕地质量端稳中国饭碗。严格耕地用途管制，强化土地流转用途监管，严格管控耕地转为其他农用地，确保可长期稳定利用耕地不再减少；推进撂荒地利用，坚决遏制耕地“非农化”，有效防止“非粮化”；分类明确耕地用途，严格落实耕地利用优先序，明确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，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。

**以“零容忍”态度和“长牙齿”的硬措施严守耕地保护红线。**建立补充耕地立项、实施、验收、管护全程监管机制，确保补充可长期稳定利用耕地，实现补充耕地产能与所占耕地相当。落实耕地“进出平衡”制度，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，确保可长期稳定利用的耕地不再减少。加大耕地执法监督力度，严厉查处违法违规占用耕地，强化耕地保护督查考核，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。

## 第五节 面对的新挑战

西湖管理区作为环洞庭湖平湖农业区，各项建设占用耕地的比重大，耕地后备资源严重不足，补充耕地后期管护落实难，恢复耕地空间十分有限。

**守住耕地和永久基本农田红线面临挑战。**国家层面强调“耕地保护要求非常明确，18 亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田而且必须是良田”，相继出台了一系列政策文件，要求严守耕地保护红线，严格落实耕地利用优先序，对守住耕地和永久基本农田红线提出了更严格的要求。从全区实际情况来看，城镇发展和基础设施建设、乡村振兴和农民建房等不可避免需要占用部分优质耕地；河湖管理范围等特殊区域内存在部分耕地随时处于不稳定利用状态；违规占用耕地植树造林、挖池造景，占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，工商资本流转耕地改变用途和违法占用耕地等问题依然突出，耕地“非粮化”问题导致耕地流失的趋势依然存在，对守住耕地红线造成一定的冲击。

**落实耕地占补平衡的压力日趋加大。**为保障经济社会发展，每年仍将依法批准建设占用一定数量耕地，且必须“以补定占”“先补后占”落实耕地占补平衡。根据西湖管理区建设用地占用耕地的增速预测，2021-2035 年期间新增建设用地占用耕地约 1208.59 亩。但调查显示，全区耕地后备资源开发潜力非常小，仅 1216.30 亩，实际可开垦耕地的优质

资源更少。国家层面严格补充耕地监管要求，部省将补充耕地纳入卫星监测重点监测范围，对出现“非农化”“非粮化”问题的，实行冻扣指标并要求整改，开垦耕地的意愿越来越低，耕地占补平衡压力巨大。在补充耕地资金建设方面，也存在一定困难，区内财政困难，投资有限，社会投资效益周期长，不具备吸引力。

**落实耕地进出平衡的难度日趋加大。**国家明确耕地利用优先序，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，永久基本农田重点用于粮食生产。对一般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”。当前，符合河湖管理范围内不稳定耕地难以复耕、政策转为设施农用地、农村道路水利设施建设占用等已经成为区内耕地减少的主要原因，而全区可恢复耕地资源潜力有限，农民恢复耕地的意愿普遍不高，且难以保障持续落实耕种，耕地“进出平衡”的落实存在一定的现实困难。

## 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，立足西湖“农产品主产区”的主体功能定位，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚持系统观念保护耕地，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

**坚持国家立场，实行保护优先。**提高政治站位，自觉扛起粮食主产区责任，坚守严的基调，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，提高集约节约用地水平；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建设用地，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有量、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、督察执法、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，全面建立区乡村及网格田长体系，压紧压实乡镇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**

全面落实省市下达的耕地和永久基本农田保护目标任务，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，确保全区耕地数量稳定、质量提升、布局合理，全力保障我区作为农产品主产区的使命担当，保障国家粮食安全战略落地落实。

到2025年，全程一体化和数量、质量、生态三位一体的耕地保护利用体系基本形成。耕地保护目标6.4485万亩，永久基本农田保护目标5.5801万亩、永久基本农田储备区规模0.0558万亩，补充耕地任务量0.0000万亩，高标准农田累积建设5.5801万亩，粮食播种面积5.1232万亩，油菜种植面积3.2303万亩。

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、法制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，全区耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。耕地保护目标6.1460万亩，永久基本农田保护目标5.5801万亩、永久基本农田储备区规模0.0558万亩，补充耕地任务量0.1198万亩，高标准农田累积建设5.5801万亩，粮食播种面积5.1232万亩，油菜种植面积3.2303万亩。

**统筹谋划耕地、永久基本农田、补充耕地及恢复耕地空间布局。**一是耕地空间。应包括：一是以严守耕地保护红线为目标。通过落实耕地保护党政同责，从严控制建设占用耕地，规范补充耕地管理，严格落实耕地占补平衡和耕地“进出平衡”，以确保长期稳定利用耕地不再减少。二是统筹耕地、园地、林地、草地空间布局。逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，实现耕地区域置换，真正实现宜耕则耕、宜林则林，优化农用地空间布局。三是加强特殊区域耕地保护和利用。针对城镇开发边界内、河湖管理范围耕地等特殊区域耕地，明确数量和布局，并提出保护和利用管控规则。二是永久基本农田空间。严格落实下达的永久基本农田保护面积任务，以“三区三线”划定的永久基本农田为基础，开展相关研究，充分剖析永久基本农田存在的质量和结构性问题。通过建立“划、建、补、管、护”机制落实特殊保护制度，依托高标准农田建设、土地综合整治、耕地恢复等手段，逐步解决永久基本农田布局质量不优、结构不合理等问题。合理划定永久基本农田储备区，建立储备区动态更新制

度。三是补充耕地空间。补充耕地空间包括现有旱改水资源潜力和宜耕后备资源潜力。将省级下发的补充耕地潜力落实到专项规划，转变补充耕地方式，引导通过实施土地整治、高标准农田建设等补充耕地，落实下达的补充耕地任务。四是恢复耕地空间。在前期恢复属性地类评价工作基础上，已形成可恢复耕地资源数据库。此次专项规划中将省级下发的可恢复耕地资源划定为恢复耕地空间，分阶段稳妥有序引导耕地恢复。

**落实耕地用途管制，保障重要农产品生产空间。**一是实施耕地种植用途管制，分类落实耕地利用优先序。按照永久基本农田和一般耕地依法分类落实耕地利用优先序。二是严格落实“两个平衡”。切实规范耕地占补平衡，对一般耕地转为林地、园地、草地等其他农用地的严格落实耕地年度进出平衡。三是违法违规占用耕地处置。明确耕地用途管制规则，严格执法、从严处置、严肃问责，坚决遏制新增、稳妥处置存量。四是保障农产品生产空间。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，保护稻鱼共生等特色传统生产方式，全面保障农产品有效供给。可根据我区实际，在留足粮食生产空间的情况下，保障我区特色农产品的发展空间。

**推进耕地质量建设和美丽田园建设。**一是统筹耕地恢复、耕地补充、抛荒治理和高标准农田建设，科学选定重点

建设区域，逐步把永久基本农田和新恢复、新补充的耕地全部一体化建成高标准农田，落实高标准农田建设任务。二是确定以水资源为约束的旱改水潜力空间，因地制宜推进旱改水工程。三是实施推进非农建设占用城镇村范围内耕地和连片优质耕地的耕作层剥离再利用，切实保护优质耕地资源。四是科学防治和利用污染耕地，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略探索提升耕地土壤固碳能力，全面提升耕地综合生产能力。五是通过农业公园、田园综合体建设等手段，把耕地保护与弘扬优秀传统农耕文化、发展乡村旅游、推进乡村振兴有机结合，实现农业生产、农业加工、农业观光的一二三产业融合发展，建设美丽田园。

## 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

**落实上级下达的带位置耕地保护任务。**牢牢守住上级下达的带位置的6.1460万亩耕地保护目标和5.5801万亩永久基本农田，规划期占用的耕地严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。健全耕地保护责任目标考核机制，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。

**严格落实建设占用耕地占补平衡。**对非农建设占用现状耕地（含城镇村范围内耕地）的，严格落实耕地“占补平衡”。实行新增建设用地规划计划管控，强化项目用地论证审查，尽量避让或减少占用耕地。严格落实耕地“占一补一”“占优补优”，通过有序安排土地整治、高标准农田建设、旱地改水田等工程补充可以长期稳定利用耕地，力争规划期全区

补充耕地不低于0.1198万亩。

**全面落实年度耕地进出平衡。**落实永久基本农田特殊保护制度，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，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。转出和转进耕地地块实现数、图和实地一致。

## **第二节 从严控制建设占用耕地**

落实主体功能区定位，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制全区城镇开发边界、基础设施建设和农村建设占用耕地规模和布局。非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。建设项目确需占用国土空间规划确定的城镇、村庄建设用地范围外的耕地的，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。**综合考虑主体功能区定位，充分尊重自然地理格局，科学划定城镇开发边界3520.91亩，均为城镇集中建设区，占用耕地486.72亩，耕地占比13.82%。严格按照“先农田，再生态，后城镇”统筹全区国土空间布局，对城镇开发边界集中建设区进行成片开发时，根据成片开发范围的必要性和选址的特殊性，将对占用耕地的必要性、合理性和用地规模合理性开展论证，进行多方案比选，

尽量避让长期稳定利用耕地。

**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，强化区域性基础设施用地的预留和管控，减少对耕地的分割和过度占用。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。统筹分区分类编制村庄规划，立足本地资源禀赋优势，合理确定村庄建设边界，科学划定宅基地范围优化宅基地空间布局，满足合理的宅基地需求。整体推进闲置低效建设用地整理，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。原则上禁止曾用于生产、使用、储存、回收、处置有毒有害物质的工矿用地复垦为种植食用农产品的耕地。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，确需使用的，应经批准并符合相关标准。

### **第三节 统筹农用地空间布局**

**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，将恢复属性林地、园地、坑塘水面的逐步恢复为耕地，落实“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。科学利用滩涂等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池造景、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；不得违规超标准在公路用地红线外，以及河湖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。禁止擅自将永久基本农田、土地开发整理复垦新增耕地纳入生态退耕范围。

#### **第四节 加强特殊区域耕地保护和利用**

**批而未用耕地。**全区批而未用耕地168.22亩，其中水田152.45亩、旱地15.77亩。将已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入卫星监测重点监测对象，对耕地使用状况开展动态监测。对未使用且又可以耕种并收获的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

**城镇开发边界内耕地。**全区城镇开发边界内耕地486.72亩，其中水田239.19亩、旱地247.52亩。城镇开发边界内批而未用耕地165.53亩，其中水田149.83亩、旱地15.70亩。城镇开发边界集中建设区进行成片开发，要求纳入当地国民经济和社会发展年度计划，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，并报省级人民政府批准。成片开发占用耕地的，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。

**城镇村范围内耕地。**全区城镇村范围内耕地647.07亩，其中水田192.73亩、旱地454.34亩。对城镇村范围内耕地实行单独管理，项目占用需依法依规办理审批手续，批准占用

前按照现状耕地进行管理，严格落实耕种，否则按照法律相关规定处理。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。**全区位于河湖高水位线范围内耕地3653.84亩，其中纳入耕地保护目标耕地1107.01亩，未纳入耕地保护目标耕地2546.83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、洪水上滩频繁等不稳定耕地，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。

## 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。通过科学划定永久基本农田，建立永久基本农田数据库，健全“划、建、管、补、护”长效机制，严格管控建设占用，全面加强质量建设，建立健全保护机制，确保永久基本农田数量、质量和布局总体稳定。

### 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，将落实省市确定下达的 5.5801 万亩永久基本农田保护面积任务，科学合理确定保护任务，切实推进在乡镇层面将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。永久基本农田一经划定，不得擅自占用或者改变用途。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。区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。

## **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，全区划定永久基本农田储备区0.0558万亩。

**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。

### **第三节 优化永久基本农田空间布局**

**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。通过利用遥感影像、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。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，识别质量不优地块数量和分布。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。对于存量问题，积极推进就地整改，确实难以整改恢复的，可纳入永久基本农田补划预方案，依法依规进行永久基本农田补划，实行“优进劣出”，对永久基本农田布局进行优化调整。

**优化永久基本农田空间布局。**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调整永久基本农田布局，继续保留原永久基本农田 55473.31 亩，调出原永久基本农田面积 327.29 亩，同时补划永久基本农田 352.69 亩，优化后的永久基本农田面积 55825.99 亩。规划期内，通过高标准农田建设、旱地改造水田建设、土地整治等手段加强耕地质量建设，探索建立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 等量划入的布局优化机制，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。

**严格控制建设占用。**落实永久基本农田特殊保护制度，强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格控制非农建设占用。一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，应严格限定在国家明确的重大建设项目范围内，严禁擅自扩大。重大建设项目必须首先依据规划优化选址，尽量不占或少占永久基本农田，确需占用的应对占用的必要性和占用规模的合理性进行充分论证，最大限度减少占用永久基本农田规模。在重大建设项目用地预审和审查中严格把关，全面落实永久基本农田特殊保护要求，切实落实最严格的耕地保护制度。

**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，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。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。

**动态更新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，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 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。**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。利用卫星影像和视频监控等手段，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，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。落实乡镇党委、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。

## 第五章 严格耕地用途管制

立足耕地资源禀赋，分区分类落实耕地用地管制制度，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，通过改进和规范建设占用耕地占补平衡管理，严格实施耕地年度“进出平衡”确保耕地长期稳定利用，严肃处置违法违规占用耕地问题，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。**全区划定永久基本农田 5.5801 万亩，占全区耕地面积的 86.53%，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、玉米等粮食的种植面积。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，种植粮食作物的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；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，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有关政策引导向种植粮食作物调整。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。

**一般耕地。**永久基本农田以外的耕地为一般耕地0.8653万亩，占全区耕地面积的13.47%，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 切实规范耕地占补平衡**

**严格控制建设占用耕地。**非农业建设必须节约集约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地，可以利用劣地的，不得占用好地。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。区自然资源主管部门加大补充耕地指标统筹力度，保障重点建设项目及时落地。农村村民建住宅，应当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；确需占用永久基本农田以外耕地的，严格落实耕地占补平衡。

**拓宽补充耕地来源渠道。**强化补充耕地源头管控，充分利用土地开发整理复垦、旱地改水田、城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设等各类项目，对零星、分散的耕地后备资源进行打捆开发，稳妥推进农村闲置、废弃宅基地退出，积极拓展补充耕地途径。

**加强补充耕地全过程管理。**实行补充耕地项目选址、立项、实施、验收及后期管护等全过程监管。立项阶段土地利用现状图做好可行性论证，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。实施过程中，按照土地整治及高标准农田建设等标准，结合实际实施土地平整、田块归并、客土回填、改良培肥等工程，修建灌排和田间道路等基础设施，确保项目实施后新增耕地与周边现有耕地质量相当。项目竣工后，按照国土变更调查技术规程，逐地块调查测量新增耕地位置、面积和利用状况，

通过日常变更机制报部核查通过后，核定新增耕地面积，评定新增耕地质量，形成明确验收意见。带承包经营合同和成熟作物向省级自然资源行政主管部门申请项目指标确认，通过对新开垦耕地耕种熟化、种植农作物（正常产量），取得指标确认书并通过全国耕地占补平衡动态监管系统报备入库。充分结合卫星遥感技术和实地核查对报备入库的补充耕地项目进行日常监测，确保储备新增耕地保持稳定耕种状态，用于占补平衡时，保持耕地用途不变；新增耕地用于占补平衡后，纳入耕地日常管理。

**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”。

**实行补充耕地信息公开。**接受社会监督，对社会各界反映的问题要限期整改，整改期间冻结或核减补充耕地指标，

对情节严重的要移送纪检监察机关依法处理。

### **第三节 严格落实耕地进出平衡**

**落实耕地年度进出平衡。**严格控制耕地转为林地、草地、园地和农业设施建设用地。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。

**压实进出平衡属地责任。**各乡镇人民政府对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在乡镇范围内落实耕地进出平衡。实行耕地“进出平衡”计划管控，区管委会负责编制年度耕地进出平衡总体方案，各乡镇人民政府负责拟定本区域年度耕地进出平衡计划，计划编制坚持总量平衡，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免占用耕地，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。不得在河道、湖区土地上整治耕地；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。

**实行耕地转进转出信息化管理。**依据耕地进出平衡监管系统，实行耕地转进转出信息化管理，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**

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，全区统一组织落实耕地进出平衡。

**从严处置、严格执法、严肃问责。**落实上级要求，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。

**坚决守住新增、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。

**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区；（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“五严禁”。**（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。

**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

落实新时期国家粮食安全战略，以水土资源环境条件较好、农业基础设施比较完善为优势，保障粮食等重要农产品的种植面积底线，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。树立大食物观，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，强化农产品地理标志管理，全面保障农产品有效供给。

### 第一节 优先保障粮食生产空间

**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，划定水稻生产功能区5.1232万亩。

**优化其他粮食作物生产空间。**充分利用旱土、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，重点推广玉米、大豆带状复合种植技术，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。

## **第二节 切实保障“菜篮子”生产空间**

积极发展绿色蔬菜产业，全面对接好都市“菜篮子”市场，切实保障“菜篮子”品种丰富、供应充足。

**构建农业保障生产空间。**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，稳定蔬菜生产，保证蔬菜常年供应平衡，提高生鲜农产品等就近供给能力。

**升级设施农业生产空间。**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。

**优化渔业水产品产业空间。**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，有效保障水产品的优势供给。

## **第三节 统筹兼顾农产品多样化空间**

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。统筹兼顾棉花、油料、水果等多样化农产品生产能力和空间。

**兼顾棉花生产空间。**重点利用好、发展好传统棉田，通过改善基础设施、完善机耕道路和灌排沟渠，提高棉田综合生产能力。

**优化油料作物生产空间。**发挥“三高两低”油菜、花生生产优势，扩大油菜、花生种植面积，依靠科技、主攻单产，千方百计提升油料产能，油菜种植面积不低于3.2302万亩。

## 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，开展生产建设活动和自然灾害损毁耕地进行复垦、闲散地和废弃地整治，合理确定耕地后备资源开发范围、规模及时序，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

**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，剔除城镇开发边界范围内的地块，合理划定耕地后备资源1216.30亩，其中灌木林地0.73亩、其他林地172.65亩、果园112.73亩、其他草地11.38亩、坑塘水面918.81亩。

**深入挖掘旱改水潜力。**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。全区可旱改水资源潜力6655.31亩，其中30亩以上集中连片地块面积3819.47亩。

**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的管控，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”。综合考虑耕地后备资源潜力、耕地占补平衡指标库存情况和建设项目占用耕地需求情况，按照尽可能满足经济社会发展用地的需要，规划至2025年预计补充耕地0.00亩，到2035年预计补充耕地1197.68万亩。

**加强跨县域流转补充耕地指标的管控。**区内产生的旱改水指标、补充耕地指标、增减挂钩节余指标原则上用于本区域范围内耕地占补平衡，确有困难的，允许通过旱改水指标置换补充耕地指标和异地调剂补充耕地指标落实补充耕地任务。

## **第三节 确定补充耕地重点区域**

根据资源禀赋，补充耕地重点区域主要分布在西洲乡幸

福村、渔场和西湖镇旺寿村。耕地后备资源总量严重不足、地块分散、开发难度很大。

#### **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，以村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。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“美丽田园”。**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。

**用好用活土地综合整治政策。**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 稳妥有序引导耕地恢复

根据西湖管理区现状耕地数量和耕地保护责任目标情况，耕地恢复任务非约束性指标。为促进耕地保护，开展可恢复耕地资源评价科学，划定耕地恢复空间，合理稳妥有序引导耕地恢复，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，用于全区耕地总量补足和耕地年度进出平衡。

**明确可恢复耕地数量和分布。**全区划定可恢复耕地资源4656.03亩，其中乔木林地25.63亩、竹林地4.51亩、灌木林地14.28亩、其他林地880.33亩、果园1730.08亩、其他园地20.99亩、坑塘水面1980.21亩，主要分布在西洲乡黄泥湖村、裕民村、安康村、田园村、西洲村和西湖镇新港村、春晓村、鼎福村、鼎园村、旺福村、旺禄村。

**积极引导耕地恢复。**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。

## **第二节 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西洲乡黄泥湖村、裕民村、安康村、田园村、西洲村和西湖镇新港村、春晓村、鼎福村、鼎园村、旺福村、旺禄村。近年来由于撂荒、农业结构调整等原因导致耕地出现“非粮化”现象，规划期通过对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整治，预计可有效恢复耕地4656.03亩。

## **第三节 建立耕地恢复长效机制**

**探索“耕地恢复+”实施模式。**探索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、乡镇实施、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。

**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，确保如期完成年度恢复计划。利用卫星遥感、视频监控、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

## 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，筑牢保障粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到2025年，全区累计建成高标准农田5.5801万亩；到2035年，将全区永久基本农田进行改造提升，累计改造提升不低于5.5801万亩。通过持续新建和改造提升，使得区域内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。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，按照相对集中、连片推进原则，围绕稳固提升水稻、油菜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。**以提升粮食产能为首要目标，规划打造一批高标准农田建设示范片区，引领带动全区高标准农田建设高质量发展。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。**完善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，实现全区“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。**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，加强管护主体和管护人员的定期技术指导、服务和监管。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。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，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，逐步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

**强化统筹协调整体推进项目实施。**坚持田水路林村整体谋划、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、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。根据资源潜力状况，预计到2035年，全区累计建成6655.31亩旱地改造水田。

**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，合理有序推进旱改水工程。

**打造全过程管理示范区。**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。

## 第三节 全面推进耕作层剥离再利用

**用好用活配套政策。**争取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。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。**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。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。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。

**编制耕作层剥离再利用方案。**首先，进行土壤调查评价，分析占用耕地土壤现状，依据土地变更调查，分析耕地类别，查询耕地等别数据库分析国家利用等别，分析耕作制度耕、土壤有机质含量、土壤酸碱度、耕作层厚度等；选取评价因子选择、拟定分级指标对土壤进行评价，确定适宜性等级。其次，选取适宜的表土堆放区，并对堆放区进行适宜性评价，表土堆放区现状、表土堆放区选址分析、表土堆放区存储表土可行性分析等方面全面分析是否适宜堆放表土。然后开展

工程设计，通过表土除杂工作、表土堆放区平整、挡土墙及施工便道、表土剥离、表土回填及边坡夯实、植树重建工程、排水沟、渠系建筑修建等方面使剥离的表土能够得到妥善利用；在工程设计时，通过分析项目区土壤的现状，选择适宜的剥离方法：外移剥离法特点按条带由内向外剥离、覆土；按条带由内向外剥离、运输；分层剥离方法。最后，对其实施监测和管护。

#### **第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力**

**构建休耕轮作保护体系。**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。推广利用农作物秸秆覆盖地表，减少免耕播种，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。

**扩展生态涵养绿色农业。**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。

**实施科技创新固碳模式。**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，精准开展污染耕地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，探索综合种养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，全面摸清全区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，探索推广水肥调控、阻隔剂施用、土壤调理技术、生物富集转移等技术措施，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，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，建立耕地全程一体化管控体系，不断加强耕地保护的制度供给、强化耕地保护的制度执行、形成耕地保护的制度合力，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，确保耕地目标一亩不少、新增耕地一亩不假、违占耕地一亩不让、耕地质量一亩不降。

### 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，推进依法治耕。

**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。

**用好用足配套制度体系。**在发挥现有政策综合效能基础上，自然资源主管部门会同相关部门用好用足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，用好用足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

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，让“田长制”促进“田长治”。

**明确主要工作目标。**全面实行田长制、逐步形成区、乡、村级田长及网格田长体系，使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，全区耕地保有量、永久基本农田保护面积和高标准农田建设任务不低于省级确定的目标。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。**构建区、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。区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提质改造规划，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，对相关责任人按规定进行问责；六是落实省级层面全面实行的线上线下耕地“云保护”，建立的耕地保护田长制信息管理平台、田长制APP和耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、视频监控、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实现全程监测监管。

### 第三节 健全空天地网调查监测体系

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

**构建“空天地网”综合监测体系。**结合卫星遥感“全面覆盖”和视频监控“实时、高清”的特点，大力推进“空天地网”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。

**助力“早发现，早制止”。**持续加快综合监测问题图斑提取和下发速度，对发现的违法占用破坏耕地、耕地“非农化”“非粮化”等问题，通过“图斑快递”系统，第一时间推送至乡镇、村组，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，及时推送区自然资源主管部门立行立改。

## 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，确保全区耕地总量不减少、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。

**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 重点项目安排

## 第一节 旱改水重点项目

为有效缓解区域内资源分布区域性和结构性不平衡导致的耕地占补平衡落实难的问题，安排实施旱改水重点项目共2个。依托高标准农田提升改造，修筑灌溉排水设施，实现旱地变“粮田”，预计可新增水田规模6655.31亩，耕地质量稳步提升。

**西湖管理区西洲乡旱改水项目。**涉及黄泥湖等12个村，预计可新增水田3042.22亩。

**西湖管理区西湖镇旱改水项目。**涉及鼎兴村等10个村，预计可新增水田3613.09亩。

## 第二节 土地整治重点项目

依托新建渠道、水沟等水利工程，完善渠系配套设施，在保护好生态环境的前提下，对具备开发条件的宜耕后备资源地块和恢复耕地成本相对较低的可恢复耕地地块进行适度开发、恢复。规划期内安排实施重点项目共1个，预计可有效补充耕地1197.68亩。

**西湖管理区西洲乡、西湖镇土地整治项目（农用地开发）。**涉及西洲乡、西湖镇17个村。

### 第三节 智慧耕地平台建设

依托田长制“一平台三终端”、耕地进出平衡监管系统、耕地占补平衡系统、永久基本农田监管系统等信息系统基础上，通过综合应用卫星遥感、人工智能、三维GIS、移动通信等科技手段，依据“全覆盖、全要素、数字化、实时化”的建设原则，以政务办公、监测监管、辅助决策、信息服务为功能核心，整合形成上下贯穿、互联互通的“智慧耕地”信息化应用体系。

**建设内容：**融合应用卫星遥感、视频监控、AI人工智能、三维GIS、移动通信等信息技术，依据“全覆盖，全要素，数字化，实时化”的建设原则，以政务办公、监测监管、辅助决策、信息服务为功能核心，构建卫星遥感、视频监控、动态巡查、群众监督的“空天地网”一体化监测体系，通过“天眼”+“人眼”、“技防+人防+民防”的全方位监管，实时对违法占用耕地及耕地“非农化”“非粮化”等行为进行全程监测监管。

**预期效果：**可实现耕地保护全流程动态监测监管的信息化、智能化和现代化，提升管理的精细化、精准化、智慧化水平。具体建设目标可概括为“三个全”，即“信息全汇聚”“监管全覆盖”“链条全打通”。

——信息全汇聚。构建一张数据底图，实现信息全覆盖。汇聚全区耕地保护相关资源数据，包括现状数据、规划数据、

管理数据等，确保全面掌握耕地资源的家底情况，形成清晰的空间底板，为耕地监管提供数据支撑。

——监管全覆盖。建立一张监管网络，实现监管全覆盖。构建包含卫星监测、视频监控、田长巡田、群众监督等手段的“天空地网”综合监测体系，实现耕地和永久基本农田全天候动态监测。

——链条全打通。形成一条业务链，实现链条全打通。面向耕地保护全生命周期管理需求，进行应用功能建设与整合，助力形成上下贯通、整体联动的业务链，构建系统性、综合性的管护体系。

## 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。**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，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，压紧压实乡镇党委和政府耕地保护主体责任，对耕地保护实行党政同责、刚性考核等考量，要充分认识到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。

**强化落实耕地保护共同责任。**区直相关部门各司其职、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，实施高标准农田建设提升改造，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，及时掌握和反馈全区耕地环境状况。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、精准掌握全区耕地数量、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。**要充分发挥好我区的耕地资源优势，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，培育一批特色耕种基地，探索打造特色水产品牌并推进稻渔综合种养，形成优质、健康的粮食品牌。

#### **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。

**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。区人

民政府应当从耕地开垦费、土地出让金等费用中安排资金，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”。健全种粮农民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。

**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。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。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。

**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，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：

附表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	6.4485	6.1460	约束性
永久基本农田保护面积	5.5801	5.5801	约束性
永久基本农田储备区规模	0.0558	0.0558	预期性
补充耕地任务量	0.0000	*0.1198	预期性
粮食播种面积	5.1232	5.1232	预期性
油菜种植面积	3.2302	3.2302	预期性
高标准农田建设任务	*5.5801	*5.5801	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

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年后已批建设用地	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
1	西湖镇	25372.05	25207.88	25033.43	174.45	338.62	168.10	0.00	25.40	0.00	0.00	4.91	138.20	2.02
2	西洲乡	39112.70	36252.06	36252.06	0.00	2860.64	0.12	0.00	116.74	0.00	0.00	2541.93	198.31	3.54
合计		64484.75	61459.94	61285.49	174.45	3199.26	168.22	0.00	142.14	0.00	0.00	2546.83	336.50	5.56

附表3

补充耕地和可恢复耕地资源潜力表

单位：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
西湖镇	594.92	0.00	3613.09	1777.18
西洲乡	621.38	0.00	3042.22	2878.85
合计	1216.30	0.00	6655.31	4656.03

附表4

耕地保护相关指标分解表

单位：亩

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
西湖镇	25207.88	21692.19	482.41	586.75
西洲乡	36252.06	34108.41	75.94	611.10
合计	61459.94	55800.59	558.37	1197.85

附表5

补充耕地重点区域分布情况表

类型	重点区域名称	涉及区域
农用地 开发	西湖镇重点区	旺寿村
	西洲乡重点区	幸福村、渔场
旱地改水 田	西湖镇重点区	鼎福村、鼎兴村、鼎园村、旺福村、旺禄村、旺寿村、新港村
	西洲乡重点区	黄泥湖村、田园村、春晓村、西洲村、新北河村、新兴村、幸福村、永安村、裕民村

附表6

耕地保护重点项目安排表

单位：亩

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	新增耕地规模	实施时序
1	高标准农田建设	常德市西湖管理区西湖镇等 2 个乡镇高标准农田建设项目（二〇二一年）	西湖镇（鼎福村、鼎兴村、鼎园村、鼎峪村、旺福村、旺禄村、旺寿村、新港村），西洲乡（黄泥湖村、建湖村、田园村、安康村、春晓村、西洲村、新北河村、新兴村、幸福村、永安村、裕民村）	3959.58		2021
2	高标准农田建设	常德市西湖管理区西洲乡春晓村等高标准农田建设项目（二〇二二年）	西洲乡（田园村、西洲村）	2851.91		2022
3	高标准农田提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目（二〇二三年）	西洲乡（安康村、春晓村）	4948.34		2023
4	高标准农田提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目（二〇二四年）	西湖镇（旺福村、旺禄村）	7628.58		2024
5	高标准农田提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目（二〇二五年）	西洲乡（新北河村、裕民村）	5245.04		2025
6	高标准农田提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目（二〇二六年）	西湖镇（鼎园村、旺寿村）	6043.32		2026
7	高标准农田提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目（二〇二七年）	西洲乡（建湖村、西洲村）	7387.40		2027
8	高标准农田提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目（二〇二八年）	西湖镇（鼎福村、鼎兴村、鼎峪村）	6826.02		2028

9	高标准农田 提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目 (二〇二九年)	西洲乡(幸福村、永安村)	5039.81		2029
10	高标准农田 提质改造	常德市西湖管理区高标准农田改造提升建设项目 (二〇三〇年)	西洲乡(黄泥湖村、新兴村)	5870.59		2030
11	旱地改水田	西湖管理区西洲乡旱改水项目	西洲乡(黄泥湖村、建湖村、田园村、安康村、春晓村、西洲村、新北河村、新兴村、幸福村、永安村、裕民村)	3042.22		2025-2035
12	旱地改水田	西湖管理区西湖镇旱改水项目	西湖镇(鼎福村、鼎兴村、鼎园村、鼎峪村、旺福村、旺禄村、旺寿村、新港村、园艺村)	3613.09		2025-2035
13	农用地开发	西湖管理区西洲乡、西湖镇土地整治项目(农用地开发)	西湖镇(鼎福村、鼎园村、鼎峪村、旺福村、旺禄村、旺寿村、新港村),西洲乡(黄泥湖村、建湖村、田园村、安康村、春晓村、西洲村、新北河村、幸福村、永安村、渔场)	1197.68	1197.68	2025-2035