

益阳市耕地保护国土空间专项规划

(2021-2035年)

文本

(征求意见稿)

益阳市自然资源和规划局

二〇二二年十二月

目 录

第一章 规划背景	1
第一节 资源基础	2
第二节 主要成效	3
第三节 当前的新形势	5
第四节 面对的新挑战	6
第二章 总体要求	10
第一节 指导思想	10
第二节 规划原则	10
第三节 规划目标和任务	12
第三章 严守耕地保护红线	15
第一节 落实耕地保护党政同责	15
第二节 从严控制建设占用耕地	16
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局	18
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用	20
第四章 强化永久基本农田特殊保护	23
第一节 优化永久基本农田布局	23
第二节 量质并重做好永久基本农田补划	24
第三节 划定永久基本农田储备区	25
第四节 强化永久基本农田管护	26
第五节 健全永久基本农田保护机制	28
第五章 严格耕地用途管制	30
第一节 分类落实耕地利用优先序	30
第二节 切实规范耕地占补平衡	31
第三节 严格落实耕地进出平衡	34
第四节 严肃处置违法违规占用耕地	36
第六章 保障重要农产品生产空间	38
第一节 优先保障粮食生产空间	38

第二节	切实保障“菜篮子”生产空间	39
第三节	大力拓展农产品多样化生产空间	40
第七章	切实加强补充耕地管理	42
第一节	积极拓展补充耕地途径	42
第二节	加强补充耕地开发计划管理	44
第三节	划定补充耕地重点区域	45
第四节	引导耕地后备资源合理利用	46
第八章	稳妥有序推进耕地恢复	48
第一节	科学划定耕地恢复空间	48
第二节	实行耕地恢复年度计划管理	49
第三节	确定耕地恢复重点区域	49
第四节	探索建立耕地恢复长效机制	50
第九章	着力提升耕地质量	51
第一节	统筹推进高标准农田建设	51
第二节	有序推进旱地改造水田工程	54
第三节	全面推进耕作层土壤剥离再利用	55
第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力	56
第五节	科学防治和利用污染耕地	57
第十章	健全耕地保护管控体系	59
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度	59
第二节	全面推行田长制	60
第三节	健全空天地网调查监测体系	62
第四节	构建耕地全程一体化管控体系	63
第十一章	重大工程安排	65
第一节	旱改水重大工程	65
第二节	土地整治重大工程	66
第三节	耕地恢复重大工程	66
第四节	智慧耕地平台建设	67

第十二章 强化组织保障	69
第一节 加强组织领导和统筹协调.....	69
第二节 加强规划传导和计划实施.....	70
第三节 加快科技支撑和信息化建设.....	71
第四节 加强耕地保护机制探索创新.....	73
第五节 挖掘和传播耕地的文化价值.....	75

附表：

附表 1 益阳市耕地保护目标和永久基本农田保护面积分解表.....	77
附表 2 益阳市补充耕地任务分解表.....	78
附表 3 益阳市耕地保护目标划定情况表.....	79
附表 4 益阳市补充耕地潜力和可恢复耕地资源潜力表.....	80
附表 5 益阳市恢复耕地重点实施区域分布情况表.....	81
附表 6 益阳市补充耕地重点实施区域分布情况表.....	82
附表 7 益阳市重大工程安排情况表.....	83

前 言

为全面贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于耕地保护重要论述及一系列重要讲话精神，正确处理好保护与保障、发展与安全的关系，全面提升耕地高质量保护利用水平，为推动耕地保护、保障粮食安全提供坚实支撑，根据《关于开展市县级耕地保护国土空间专项规划和耕地保护一张图编制工作的通知》（湘自资办发〔2021〕44号）文件要求，由益阳市市委、市政府组织，自然资源部门牵头，协同财政、发改、农业农村、林业、水利等相关部门，编制了《益阳市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》回顾和总结了近年来益阳市耕地保护工作成效，分析了益阳市耕地保护面临的形势和挑战，提出了全市耕地保护规划目标，对可长期稳定利用耕地和永久基本农田、耕地后备资源、恢复属性地类实行耕地保护“一张图”管控。

本规划是全市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，是益阳市开展耕地保护工作的指导性、纲领性文件。规划范围包括益阳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

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

耕地保护国土空间专项规划，是实现耕地保护目标和永久基本农田保护任务的具体体现，也是实现耕地利用结构优化和保护耕地资源的重要依据。应坚持用底线思维、系统思维来编制规划，充分认识耕地保护存在的问题和面临的挑战，提高耕地保护国土空间治理能力，落实最严格的耕地保护制度，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，保障粮食安全，为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务、全面建设社会主义现代化新湖南构筑坚实的资源基础。

第一节 资源基础

益阳市位于湘中偏北，跨越资水中下游，处沅水、澧水尾间，环洞庭湖西南。益阳市境内由南至北呈梯级倾斜，南半部是丘陵山区，属雪峰山余脉；北半部为洞庭湖淤积平原，一派水乡景色。益阳市土地质量较好，滨湖平原由河湖冲积而成，土壤肥沃，适宜种植多种作物，是全国粮、棉、麻、油重要生产基地，素有“鱼米之乡”的美称。

耕地空间总体呈现两大分区格局。2020年末，全市耕地419.30万亩（含城镇村范围内耕地7.62万亩）。按城镇村庄不打开统计，全市耕地411.68万亩，其中水田371.77万亩、旱地39.91万亩；城镇村范围内耕地7.62万亩，其中城市内耕地0.30万亩、建制镇内耕地0.21万亩、村庄内耕地7.12万亩。根据分布和利用特点，全市耕地在空间分布上总体可分为北部平原区、南部丘陵区。

——**北部平原区。**现状耕地306.43万亩，占全市耕地总量的74.43%，主要分布于资阳区、赫山区、南县、沅江市、大通湖区。该区域俗有“鱼米之乡”“天下粮仓”的美称，耕地集中连片程度高、土层深厚肥力高、灌溉水源充足，是重要的粮棉油生产基地。

——**南部丘陵区。**现状耕地105.25万亩，占全市耕地总量的25.57%，主要分布于桃江县、安化县，域内以丘岗地貌为主，农业资源丰富。

第二节 主要成效

全面守住保护目标，耕地占补平衡基本落实。通过强化耕地保护目标管理，层层签订耕地保护目标责任书，明确各级政府“红线”责任，严格实行考核与奖惩，牢牢守住了国家下达的耕地保护任务。全面落实“尽量不占或少占耕地”要求，积极拓宽补充耕地来源，严格落实耕地占补平衡，确保了一大批重点工程和民生项目的顺利落地；同时通过执行补充耕地指标统筹调剂机制，切实做到“先补后占”“占一补一”“占优补优”，落实了耕地占补数量和质量双平衡，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了土地要素保障。

多措并举强化管理要求，切实健全保护体系。构建“空天地网”综合监测体系。依托遥感卫星、铁塔视频、无人机航拍、人工核查等手段，以月度、季度和年度为周期，动态掌握全市各类自然资源的类型、面积、范围、分布等变化情况，建立“月发现、季小结、年总结”监测工作机制，实时监测耕地变化，筑牢耕地保护数量底线。加强新增耕地全过程管理。实行项目选址复核全覆盖，开展补充耕地指标确认实地核实，实行“占一补一备一种一管一”和带成熟作物和承包合同验收管理；建立耕地开发与调查监测信息共享，强化新增耕地后期监测，确保新增耕地“实至名归”。深化耕地全程一体化保护。通过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，严格耕地保护要求，以月清“三地两矿”机制为抓手，全力确保“稳定耕地一亩不少、新增耕地一亩不假、乱占耕地一亩不让”，基本构建形成耕地全程一体化保护体系。

大力实施耕地提质工程，耕地布局逐步优化。以土地整治为重要抓手，大力推进高标准农田建设，先后实施了环洞庭湖基本农田建设重大工程和连片推进农村土地整治示范县建设等土地整治重大工程，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。通过实施耕地质量提升行动，稳步提升了耕地地力，建成后的高标准农田实现亩均粮食综合生产能力增加10%。在南县、赫山区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，全市耕地布局逐步优化。

加大耕地违法查处整改，乱占耕地有效遏制。积极推进“1+6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，在全市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”，全市乱占耕地得到有效遏制。

第三节 当前的新形势

党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度。

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

编制耕地保护专项规划是新时期加强耕地保护的重要举措。为深入贯彻党中央、国务院关于耕地保护的重要决策部署，扛稳粮食安全的重任，全面压实耕地保护责任，切实履行益阳市作为全国粮、棉、麻、油重要生产基地的使命担当，聚焦全市耕地保护工作重点，着眼于统筹谋划耕地、林地和建设用地空间布局，解决规划期内耕地“非农化”“非粮化”、耕地占补平衡和进出平衡等问题，以严守耕地红线为

目标，构建耕地数量、质量、生态保护三位一体新格局。

耕地保护专项规划是全市规划期耕地保护工作的重要行动纲领。耕地保护专项规划作为国土空间规划体系的重要组成部分，是实施和深化国土空间总体规划的重要手段。在全面总结益阳市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，分解落实省级下达的规划期各项耕地保护指标任务，明确现状耕地、永久基本农田、耕地后备资源和恢复耕地数量及空间布局，确定规划期耕地保护规划实施的专项行动和重大工程，作为全市规划期耕地保护工作的重要行动纲领。

第四节 面对的新挑战

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。但从国土调查和督察执法情况来看，违规占用耕地植树造林、挖湖造景，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十分突出，对守住耕地保护红线造成一定的冲击。此外，国家和省明确，益阳市要从恢复属性地类中逐步补齐上轮规划目标 29.47 万亩缺口，

不能补齐的要进行经济补偿。为了补齐责任目标缺口，省级统筹分配益阳市规划期内恢复耕地任务 28.14 万亩。

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，但在严格生态保护的大背景下，全市耕地后备资源总量不足。一方面，耕地后备资源的分布存在区域性不平衡，根据全市耕地后备资源调查初步成果统计，全市耕地后备资源面积 18.93 万亩，分布最多的是安化县、沅江市，耕地后备资源面积共占全市耕地后备资源面积的 58.21%，分布最少的是南县，仅占全市耕地后备资源面积的 4.07%；另一方面，耕地后备资源的分布存在结构性不平衡，安化县、桃江县属丘陵、低山丘岗地区，以旱地开发为主。资源的分布不平衡增加了各县市区在本辖区内部落实耕地占补平衡的难度。此外，自然资源部严格补充耕地要求，部省监测补充耕地出现“非农化”“非粮化”的将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。

用途管制要求下耕地“进出平衡”落实难度较大。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，耕地转为其他农用地等“非粮化”行为已经成为益阳市耕地减少的主要原因，随着乡村振兴战

略的大力推进，农业结构调整仍将不断深入，耕地转出的需求将持续增加，而全市实际可恢复耕地资源潜力有限，且难以保障持续落实耕种，尤其是安化县，耕地“进出平衡”的落实难度较大。

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然较为突出。国家明确要求要采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为，积极稳妥有力有序有效推进整治工作。近年来，通过开展“大棚房”“违建别墅”清理等专项整治，同时采取完善政策、清理批而未供土地和闲置用地、加强监管、严格精准执法督察等措施，乱占耕地态势有所缓解。但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，尤其是乱占耕地建房问题仍然面广量多，问题突出。

耕地撂荒和耕地“非粮化”的形势依然严峻。由于比较效益低，种粮补贴政策不完善导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在，同时工商资本大规模流转耕地改变耕地性质比较普遍。根据2016年-2019年的年度变更调查数据显示，“十三五”以来，全市耕地“非粮化”造成耕地面积减少32.12万亩。其中：流向果园2.12万亩（占比6.60%），流向茶园1.37万亩（占比4.27%），流向其他园地0.70万亩（占比2.18%），流向乔木林地10.95万亩（占比34.09%），流向竹林地1.97万亩（占比6.13%），流向灌木林地0.53万亩（占比1.65%），

流向其他林地 8.29 万亩（占比 25.81%），流向坑塘水面 6.19 万亩（占比 19.27%）。耕地“非粮化”较为严重的是安化县 13.83 万亩、桃江县 6.07 万亩、沅江市 4.46 万亩，耕地撂荒和耕地“非粮化”成为耕地流失的主要原因。

耕地提质改造任务仍然艰巨。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，但由于前期建设选址不当、建设标准偏低，造成相当一部分已建成高标准农田标准不高、农田基础设施建设配套不够完善；全市 411.68 万亩耕地中存在 179.66 万亩耕地还未实施高标准农田项目，部分地区还存在新增耕地质量不达标、种植不合规、实地未耕种等问题。益阳市耕地土壤与农产品重金属污染加密调查成果数据显示，全市严格管控类耕地面积 3.62 万亩；农用地土壤污染详查数据显示，全市严格管控类耕地面积 3.00 万亩，耕地污染防治历史欠账较多，给全市耕地治理增加了一定难度。

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，统筹经济发展和粮食安全，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18亿亩耕地必须实至名归，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，坚持严的基调，以“零容忍”的态度，采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，提高粮食生产防灾减灾能力，稳步提升粮食产能。统筹协调好发展与保护关系，非农建设不占或少占耕地，提高节约集约用地水平；严格耕地用途管制，严格控制耕地转为林地、草地、

园地等其他农用地或农业设施用地，确保稳定利用耕地面积不减少，质量有提升。

坚持系统思维，实行多措并举。强化协同理念，牢固树立山水林田湖草沙生命共同体理念，推动耕地全程一体化保护，严格落实规划期耕地保有量、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。

第三节 规划目标和任务

通过足额带位置分解下达耕地和永久基本农田保护目标，全面推行“田长制”，严格落实耕地占补平衡和进出平衡，积极稳妥推进耕地恢复，确保全市耕地数量稳定、质量提升、布局合理，切实履行益阳市作为全国粮、棉、麻、油重要生产基地的使命担当，全力保障国家粮食安全战略落地落实。

到 2025 年，耕地保护全程一体化和数量、质量、生态三位一体的耕地保护利用体系基本形成。到 2035 年，任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举的耕地保护机制全面构建，现代化、法治化的耕地保护体系基本建成，国土空间规划确定的耕地保护目标任务全面完成，全市耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

严格耕地保护目标管理，牢牢守住耕地保护红线。按照先农田、后生态、再生产的顺序，统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线，足额带位置分解下达耕地保护目标，对占用的耕地严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。

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

用于发展粮食生产，特别是水稻生产；强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，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。

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，进一步稳固益阳市作为全国粮、棉、麻、油重要生产基地的生产能力，确保粮食、蔬菜、农产品有效供给。

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“先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田”，积极拓宽途径补充可长期稳定利用耕地。严格管控耕地转为其他农用地，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度进出平衡。

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，将永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田；因地制宜有序实施旱地改造水田工程，有效提升粮食产能；全面推进耕地耕作层土壤剥离再利用工作，切实保护优质耕地耕作层资源。

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

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

表 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	406.44	406.44	约束性
永久基本农田保护面积	365.10	365.10	约束性
永久基本农田储备区规模	3.65	3.65	预期性
补充耕地任务量	2.80	10.00	预期性
恢复耕地任务量	18.36	28.14	预期性
粮食播种面积			预期性
高标准农田建设	365.10*	永久基本农田全部建成高标准农田	预期性

注:带*的为累计值。

第三章 严守耕地保护红线

耕地是中华民族永续发展的根基。在新的历史时期面对耕地保护新形势、新任务，要切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，始终坚持底线思维，将耕地红线带位置分解下达，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，因地制宜统筹优化农用地空间布局，强化特殊区域耕地的保护和利用，夯实筑牢国家粮食安全基础，开创耕地保护新局面，确保耕地实至名归。

第一节 落实耕地保护党政同责

带位置下达耕地保护任务。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹划定落实三条控制线，把耕地和永久基本农田放在首要和优先位置，实现现状耕地应保尽保、应划尽划。将 406.44 万亩耕地和 365.10 万亩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，规划期占用的严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。健全耕地保护责任目标考核机制，市级党委政府和县市区党委政府层层签订粮食安全和耕地保护目标责任书，压实耕地保护责任，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。

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

通过有序安排土地整治、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，力争规划期落实补充耕地任务不低于 10 万亩，加强新增耕地后期管护，全面落实耕地占补平衡。

全面落实年度耕地“进出平衡”。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可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。

稳妥有序恢复耕地保护目标缺口。根据各县市区的耕地保护目标缺口，结合自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，统筹确定各县市区耕地恢复任务，并明确经济补偿事宜，合理确定恢复耕地年度计划安排，稳妥有序恢复耕地，确保全市耕地保护目标缺口逐步补齐。

第二节 从严控制建设占用耕地

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

推进城镇集约集聚发展。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”统筹布局，协调处理洞庭湖平原与城镇开发建设的矛盾。推进以县城为重要载体的城镇化建设提供资源要素保障，重点满足县市区城关镇和重点建制镇和国家级、省级产业园用地需求。城镇开发边界集中建设区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。

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。统筹各类基础设施布局，强化重要性基础性基础设施用地的预留和管控，项目选址少占或不占永久基本农田，减少对国土空间的分割和过度占用。根据自然地理条件和耕地分布情况，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。项目选址应以节约集约用地为原则，从项目建设的必要性、选址的合理性及建设用地定额标准等方面开展占用耕地必要性论证，严格控制项目占用耕地比例。重点保障对全局发展具有重要影响的交通、能源、水利等列入重点建设项目清单的建设。

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。县域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。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的整理，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 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

统筹优化农用地空间布局。基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地，园地、林地，草地的优先序，逐步通过实施耕地进出平衡，优化农用地空间布局。在确保耕地总量不减少的前提下，逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，引导在陡坡山地上种植苗木、林木，将平原耕地种植苗木、林木的逐步恢复为耕地，用山上换山下，实现区域置换。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，总体提升耕地质量。

严格实施耕地用途管制。永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地；确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设相关标准。

科学有序推进退耕还林还草。深入贯彻落实习近平生态文明思想，科学实施退耕还林还草，实事求是进行生态退耕。坡度大于 25 度且未采取水土保持措施的耕地、不能实现水土保持或者重要水源地 15-25 度坡耕地、严重沙化、荒漠化和石漠化的耕地、严重污染且无法修复的耕地、移民搬迁后确实无法耕种的耕地、国务院规定的其他应当退出的耕地可纳入生态退耕范围。生态退耕后的土地，不得擅自转为建设用地。禁止擅自将永久基本农田、土地整理新增耕地和坡改梯耕地等纳入生态退耕范围。

第四节 加强特殊区域耕地保护和利用

生态保护红线内耕地。全市生态保护红线内耕地 1.76 万亩，其中水田 1.09 万亩，旱地 0.67 万亩。自然保护地范围内耕地 1.43 万亩（核心区范围内 0.56 万亩，一般控制区内 0.87 万亩），自然保护地外生态保护红线内耕地 0.33 万亩。按照自然保护地管控要求，规划期对自然保护地核心区范围内耕地，实行稳妥推有序退出；自然保护地核心区外的耕地，允许在不扩大现有耕地的前提下，开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施。

城镇开发边界内耕地。全市城镇开发边界内耕地 4.93 万亩（城镇村范围外耕地 4.32 万亩，城镇村范围内耕地 0.61 万亩），其中存在 0.15 万亩“批而未用”耕地。在城镇开发边界集中建设区进行成片开发，注重保护耕地和节约集约用地，组织编制土地征收成片开发方案纳入当地国民经济和社会发展规划年度计划，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。

河湖管理范围内耕地。全市河湖高水位线范围内耕地 3.09 万亩，其中纳入耕地保护目标耕地 0.86 万亩，未纳入耕地保护目标耕地 2.23 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、长江平

垸行洪“双退”圩垸内的不稳定耕地，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。

待建高标准农田耕地。全市待建高标准农田耕地 179.66 万亩，占耕地面积 43.64%。规划期应围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，大力推进高标准农田建设。对建成的高标准农田优先划为永久基本农田，实行特殊保护，防止“非农化”，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的应及时补充，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。完善粮食主产区利益补偿机制和种粮激励政策，引导高标准农田集中用于重要农产品特别是粮食生产。

严格管控类耕地。“加密调查”成果中全市严格管控类耕地面积 3.62 万亩¹，“污染详查”成果中全市严格管控类耕地面积 3.00 万亩²。既处于“加密调查”又处于“污染详查”中的全市严格管控类耕地面积 0.85 万亩，全市两种类型严格管控类耕地面积共 5.77 万亩。对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产，探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化

¹数据来源于益阳市耕地土壤与农产品重金属污染加密调查成果。

²数据来源于益阳市农用地土壤污染详查成果。

学修复等化学改良技术以及生物改良技术对严格管控类耕地进行改良。

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。建立健全“划、建、管、补、护”长效机制，科学划定永久基本农田，严格管控建设占用，量质并重做好调整补划，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 优化永久基本农田布局

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，将省确定下达的365.10万亩永久基本农田保护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。

严格划定落实永久基本农田。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，提高粮食综合生产能力提供坚实的资源基础。

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。县级人民政府自然资源主管部门建立本行政区域内永久基本农田档

案，明确保护责任，并抄送同级农业农村主管部门。乡（镇）人民政府将永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志。任何单位和个人不得破坏或者擅自改变永久基本农田保护标志。

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。通过高标准农田建设、旱地改造水田建设、全域土地综合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。

第二节 量质并重做好永久基本农田补划

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。

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，统一全市永久基本农田划定、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。

第三节 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，全市划定永久基本农田储备区 3.65 万亩。

健全和完善永久基本农田储备区制度。土地整理复垦开发、新建高标准农田以及整治恢复增加的优质耕地，应当优先纳入永久基本农田储备区。从严控制永久基本农田储备区准入门槛，储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并根据补划和土地综合整治、高标准农田建设和土地复垦等新增耕地情况，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。

第四节 强化永久基本农田管护

从严管控建设占用永久基本农田。各类建设项目必须避让永久基本农田，重大建设项目选址确实无法避让的，建设单位应对占用永久基本农田的必要性和占用规模的合理性进行充分论证，尽量少占永久基本农田；严格永久基本农田补划论证。落实占用和补划永久基本农田踏勘论证制度，确保永久基本农田补足补优。

坚决制止永久基本农田“非农化”。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途，不得闲置、

荒芜，坚决遏制永久基本农田“非农化”。永久基本农田必须坚持农地农用，禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。临时用地应尽量不占或少占耕地，原则上不得占用永久基本农田。预制场、拌合场等易造成耕地耕作层严重破坏的临时用地原则上不得占用耕地，严禁占用永久基本农田，确需占用耕地和永久基本农田的，应按相关规定预存临时用地复垦费用。

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

强化永久基本农田质量建设。整合各类涉农资金，吸引社会资本投入，优先在永久基本农田集中连片区域开展土地综合整治、高标准农田建设，推动土地整治工程技术创新和应用，逐步将已划定的永久基本农田全部建成高标准农田，有效稳定永久基本农田规模布局，提升耕地质量，改善生态环境。全面推行建设占用永久基本农田耕作层土壤剥离再利用。

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。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。

第五章 严格耕地用途管制

立足全市耕地资源禀赋，严格落实永久基本农田特殊保护制度，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365.10万亩，占全市耕地面积的87.07%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。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。全市一般耕地54.20万亩，占全市耕地面积的12.93%，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，要做到年度“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，严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田，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，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。市级自然资源主管部

门要加大补充耕地指标市域内统筹力度，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，由县级人民政府落实耕地占补平衡。

加强补充耕地全过程管理。强化补充耕地源头管控，鼓励通过组织实施土地整理复垦开发及高标准农田建设等补充能长期稳定利用的新增耕地；积极支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时将在平原地区种植果树、植树造林的地块开垦为耕地，第二次全国土地调查不是耕地的新开垦耕地可用于占补平衡。

实行补充耕地项目选址、立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。要依据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；要按照土地整治及高标准农田建设等标准，结合实际实施土地清理平整、田块归并、客土回填、改良培肥等工程，根据需要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，要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；要带承包经营合同和成熟作物向省自然资源厅申请项目指标确认，新开垦耕地必

须经过耕种熟化、种植的农作物必须具备正常产量，方能下达指标确认书并允许通过全国耕地占补平衡动态监管系统报备入库；要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，新增耕地划入基本农田后要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”。

建立补充耕地信息公开制度。依托国家、省级自然资源网站，建立耕地占补平衡项目信息公开制度，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

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，确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当按照“出多少，进多少”的原则，通过将其他农用地整治为耕地等方式，补充同等数量质量的耕地。但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。

压实县级政府落实进出平衡属地责任。县级人民政府对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在县域范围内落实耕地进出平衡；县域范围内无法落实耕地进出平衡的，县级人民政府报市级人民政府同意后，在市域范围内落实。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，总体方案编制坚持总量平衡，年度转进的耕地不得少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田；坚持以进定出，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；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。引导在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、林木，同步在规划划定的耕地恢复空间中将种植条件好的林地、园地通过土地整治等方式恢复为耕地，实现空间置换、布局优化。不得在 25 度以上陡坡地上整治耕地；不得在河道、湖区、林区、牧区、沙荒、石漠化土地上整治耕地；不得在严格管控类受污染土地上整治耕地；不得在生态保护红线、自然保护地、饮用水水源一级保护区范围内整治耕地；不得将城镇村庄范围内整治耕地作为进出平衡转进耕地来源；

不得违规毁林整治耕地，不得将已实施退耕还林形成的林地整治恢复为耕地。

实行耕地转进转出信息化管理。县级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，并通过监管系统备案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，建立专门图层，未纳入总体方案的动态监测、督察执法、国土变更调查发现耕地转出图斑，一并纳入单独图层管理并进行标注。

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，由县级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

从严处置、严格执法、严肃问责。结合耕地卫星遥感监测、执法、年度及日常国土变更调查情况对重点类型问题开展监督检查工作，采取“长牙齿”的硬措施，重点清理整治新增农村乱占耕地建房问题、违法违规占用耕地挖湖造景问题、违法违规占用耕地超标准建设绿化带绿色通道问题、违法违规占用耕地绿化造林或将耕地转为园地等其他类型农用地问题。对存在实质性违法建设的行为，从严处置；对违法违规占用永久基本农田、改变耕地地类的，责令恢复为耕地、消除违法状态，确实无法恢复的，将按照规定冻结违法用地所在地区储备库内补充耕地指标。对项目批准责任人和违法

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

坚决止住新增、稳妥处置存量。对于 2020 年 9 月 10 日《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24 号）和 2020 年 11 月 4 日《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44 号）印发之前，将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应根据实际情况，稳妥审慎处理，不允许“简单化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。

第六章 保障重要农产品生产空间

落实国家重要农产品保障战略，以保障国家粮食安全为底线，牢牢扛稳产粮大省政治责任，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。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，保护稻鱼共生等特色传统生产方式，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

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

稳定水稻生产空间。确立以永久基本农田、高标准农田和水稻生产功能区为主的种植空间布局。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。逐步形成以北部平原双季稻种植区为核心的水稻生产空间布局。

拓展玉米大豆生产空间。充分利用旱土、高岸田、天水田、渗漏田、抛荒地、房前屋后自留地以及其他零散地块发展玉米大豆种植。以提高单产，优化种植制度为导向，着力推进区域化布局、标准化生产，重点推广大豆玉米带状复合

种植技术，间套作玉米选用株型紧凑、适宜密植和机械化收获的高产品种，间作春大豆选用耐荫抗倒、宜机收高产品种，套作夏大豆选用生育期长、耐荫、宜机收高产品种。通过品种搭配、宽窄行带状配置、缩株保密等关键技术实现玉米大豆协同高产。

优化其他粮食作物生产空间。以多元发展，突出专用，改善品质为目的，不断优化丰富粮食生产结构，全力制止耕地抛荒，大力发展种植马铃薯、甘薯等旱地杂粮作物，着力提升规模化、机械化水平，推广轮作、立体种养等生产模式，提高单位面积耕地的产出率。

第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

深入落实“菜篮子”市长负责制，保障市场供应和价格总体平稳。

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

拓展现代设施农业生产空间。提升设施农业发展质量，加快用现代设施装备弥补水土资源禀赋短板，合理保障设施农业用地。发展现代设施种养业，推广设施蔬菜春提早、秋延后栽培技术，绿色防控技术等，加强高标准生产基地建设，

建设一批新型智能化节能化日光温室、植物工厂等设施，推进蔬菜标准化、规模化、专业化生产，提高农产品质量安全水平、供给能力和经济效益。

优化渔业水产品生产空间。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，有效保障益阳市水产品的优势供给。

第三节 大力拓展农产品多样化生产空间

创新落实农产品可持续发展要求，发展设施农业，构建多元化食物供给体系，丰富农产品生产结构，确保人们日益增长的物质文化需求。拓展棉花、油料、糖料、水果、茶叶、药材、烟叶等多样化农产品生产能力和空间。

巩固棉花生产空间。以高质量发展为引领，着力建设优势棉区，在严格管控区开展棉花替代种植试点示范。扩大在北部平原区的棉花生产基地，重点抓好南县、沅江市、大通湖区等基地县建设，建设好高标准、上规模、产加销链接的优质棉花生产基地。

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。

——**油菜种植区**。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”。

——**花生种植区**。重点抓好南部丘陵区食用小籽花生，构建“油菜+夏花生”轮作、“春花生+秋芝麻”等种植模式，北部平原区适当推广机械化“冬油菜+油用大花生”模式。

保障糖料作物生产空间。稳定甘蔗播种面积和产量，推广种植高产、高糖、抗逆性强、抗倒伏能力强、宿根性好、适应性广的果蔗品种。推广应用“浅种、宽行、密植”栽培方式，施足基肥等技术方法，提高甘蔗种植、田间管理、采收机械化水平。

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

改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间。加强水果、茶叶、药材种植产业基地建设，合理优化种植布局，积极引导多年生木本藤本果、茶、药作物从平原耕地向陡坡山地转移，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。

第七章 切实加强补充耕地管理

开展未利用地开发、生产建设活动和自然灾害损毁耕地进行复垦、闲散地和废弃地整整治，新增加的耕地可用于耕地占补平衡。以第三次国土调查数据为基础，充分考虑生态保护要求，确定耕地后备资源总体布局，合理确定各地耕地后备资源开发范围、规模及时序，实现耕地后备资源有序开发。

第一节 积极拓展补充耕地途径

充分利用土地开发、土地复垦、旱地改水田、国土综合整治、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、工厂及矿山等建设用地退出，积极拓展补充耕地途径。

整合现有耕地周边可开发资源潜力。全市现有耕地周边新增耕地潜力合计 4.33 万亩，主要分布于安化县、桃江县，占全市的比例达到 49.66%。要将耕地周边的这些零星分散、面积较小的其他农用地、其他草地、裸土地、沙地等宜耕后备资源地块和废弃农村宅基地、采矿用地等低效建设用地，作为现有耕地周边主要的补充耕地潜力来源，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，优先将与现有耕地集中连片的、

有水源保证的地块开垦为耕地，确保地块经开垦后具备较好的耕作条件。针对耕地细碎、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等问题，积极稳妥开展土地综合整治，通过全域规划、整体设计、综合治理，在改善农村生产生活条件和生态环境的同时增加有效耕地面积，提高耕地质量。

深入挖掘旱地改水田资源潜力。全市可旱改水资源潜力10.27万亩，其中南县、沅江市、大通湖区旱改水资源潜力最为丰富，是全市旱改水重点区域。要以现状旱地为对象，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和15°以上坡度等不符合旱改水选址条件的地块，并从地块的水源、坡度、土壤质地、耕作便利度和集中连片程度等方面开展科学评价，充分挖掘可旱改水资源潜力，通过在光热充足、水源丰富、地势低平、耕地连片的区域结合高标准农田建设、土地整治、旱地改水田等工程措施对原有耕地提质改造，切实提升耕地粮食产能。

合理划定耕地后备资源。根据地块植被状况、地形坡度、灌溉排水条件、有效土层厚度等情况，综合考虑与居民点的相对海拔高差、交通、水利等因素，并剔除城镇开发边界与生态保护红线范围内的地块，合理划定耕地后备资源。全市耕地后备资源面积18.93万亩，其中：林地6.34万亩（灌木林地0.49万亩、其他林地5.85万亩），非林地12.59万亩（果园2.68万亩、茶园2.82万亩、其他园地1.18万亩、其

他草地 0.78 万亩、废弃采矿用地 0.03 万亩、废弃坑塘水面 5.10 万亩)。全市耕地后备资源主要分布在沅江市、安化县, 该区域是全市成片土地开发重点区域。通过对耕地后备资源进行清查与摸底, 准确掌握全市耕地后备资源的数量及分布状况, 科学划定耕地后备资源开发利用重点区域。

第二节 加强补充耕地开发计划管理

根据历年建设占用耕地情况和未来建设占用耕地计划, 科学制定补充耕地计划, 加强跨县域流转补充耕地指标监督管理, 从源头上杜绝无序开发, 确保补充耕地稳妥有序开发。

合理确定补充耕地任务。以补充耕地计划管理为抓手, 有序引导耕地后备资源开发。全面落实耕地占补平衡任务, 预计到 2025 年, 全市需要落实补充耕地任务 2.8 万亩; 到 2035 年, 预计全市需要落实补充耕地任务 10 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。

表 8-1 全市规划期补充耕地任务量分解方案

单位: 万亩

行政区	分解方案	至 2025 年						2026-2035 年
		合计	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
益阳市	10.00	2.80		0.76	0.75			7.20
资阳区	1.28	0.36		0.10	0.09			0.92
赫山区	1.82	0.51		0.20	0.20			1.31
南县	2.43	0.68		0.20	0.20			1.75

行政区	分解方案	至 2025 年						2026-2035 年
		合计	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
桃江县	1.20	0.34		0.07	0.07			0.86
安化县	1.22	0.34		0.08	0.08			0.88
沅江市	1.56	0.44		0.04	0.04			1.12
大通湖区	0.49	0.14		0.07	0.07			0.35

实行补充耕地开发年度上限管控。根据省级下达的年度建设用地总规模及实际使用建设用地规模、全市补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施与后期管护情况、社会经济状况等因素对各县市区年度开发计划总规模进行上限管控。

加强跨县域流转补充耕地指标监督管理。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。加强对跨县域流转补充耕地指标的监督管理并实行交易限价，其中城乡建设用地增减挂钩节余指标流转严格执行国家规定，增减挂钩收益要全部返还项目区农村。

第三节 划定补充耕地重点区域

补充耕地重点区域主要分布在资阳区新桥河镇、迎风桥镇、长春镇，赫山区兰溪镇，桃江县灰山港镇，安化县乐安镇、梅城镇、清塘铺镇、田庄乡、烟溪镇、羊角塘镇，沅江市草尾镇、阳罗洲镇、胭脂湖街道，大通湖区千山红镇。

第四节 引导耕地后备资源合理利用

将耕地后备资源纳入国土空间规划，加强用途管制和综合利用，防止耕地后备资源被用于植树造林、建设占用，科学制定耕地后备资源开发利用计划，有序进行后备资源开发。

严格耕地后备资源用途管制。禁止任何单位或个人擅自在规划确定的耕地后备资源上建设建（构）筑物，或者借退耕还林、产业结构调整的名义随意占用或蚕食耕地后备资源区域，划定的耕地后备资源范围不得再划入生态保护红线、城镇开发边界、自然保护地、林地及其他法律法规禁止开垦为耕地的范围。

有序安排耕地后备资源开发。在落实规划期及年度补充耕地任务的前提下，结合全市耕地后备资源重点区域分布情况，因地制宜合理确定耕地后备资源开发利用时序，实现耕地后备资源有序开发。通过采取技术措施，利用大比例尺图件统计零散细碎后备资源图斑，对宜耕后备资源进行精细化利用；通过合理设计、科学高效开发，切实提高耕地后备资源开发利用效率；加强理论研究，坚持“数量、质量、生态”并重原则，切实增强耕地后备资源开发的科技含量。

加强后备资源开发环境影响论证。耕地后备资源开发前应开展生态环境影响评价，充分论证新增耕地可能对环境产生的影响，制定生态保护方案和应对措施。开发过程中要注重生态保护，不得破坏周边生态环境及已有的优质土壤，充

分利用生态化工程规划和设计进行施工。将生态保护作为项目验收的重要内容，确保工程符合生态保护要求。

第八章 稳妥有序推进耕地恢复

根据现状耕地与耕地保护责任目标的缺口情况，综合考虑各地可恢复耕地资源状况，确定近期和远期耕地恢复计划，分阶段有序推进耕地恢复。

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，用于全市耕地总量补足和耕地年度“进出平衡”，不再规划为林地，不纳入林地“一张图”管理。

明确可恢复耕地数量和分布。全市划定可恢复耕地资源43.46万亩。具体地类为：果园3.10万亩、茶园1.55万亩、其他园地1.09万亩、乔木林地13.34万亩、竹林地2.54万亩、灌木林地0.61万亩、其他林地12.29万亩、其他草地0.016万亩、坑塘水面8.94万亩。可恢复耕地资源在全市各县市区均有不同数量分布，在桃江县、赫山区、安化县、沅江市等县市区分布较多。

积极引导统筹推进耕地恢复。在规划期通过高标准农田建设、土地整治等方式稳妥有序推进耕地恢复，将耕作条件

好的林地、园地逐步恢复为耕地，实现耕地集中布局，提高耕地集中连片程度。

第二节 实行耕地恢复年度计划管理

到 2025 年，全市预计恢复耕地 18.36 万亩，到 2035 年预期有效恢复 28.14 万亩。分年度下达各县市区年度恢复耕地计划，将年度耕地计划落实情况纳入耕地保护目标考核和地方政府真抓实干督查激励，有效推进耕地恢复计划的落实。

表 8-2 全市恢复耕地任务量分解方案

单位：万亩

行政区名称	分解方案	至 2025 年						2026-2035 年
		合计	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
益阳市								
资阳区								
赫山区								
南县								
桃江县								
安化县								
沅江市								
大通湖区								

第三节 确定耕地恢复重点区域

耕地恢复重点区域主要分布在资阳区新桥河镇、迎风桥镇、长春镇，赫山区衡龙桥镇、岳家桥镇、泥江口镇，南县明山头镇，桃江县灰山港镇、武潭镇、桃花江镇，安化县大福镇、仙溪镇、梅城镇、乐安镇、清塘铺镇、江南镇、东平镇、羊角塘镇，沅江市南大膳镇、南嘴镇、胭脂湖街道，大

通湖区河坝镇。

第四节 探索建立耕地恢复长效机制

规范实施管理。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。

严格监督考核。严格落实恢复耕地属地责任，将年度耕地恢复计划落实情况列入耕地保护目标责任制和地方人民政府真抓实干督察激励考核事项，确保如期完成年度恢复计划，对未在规定时间内完成恢复和通过验收的，严格按照省自然资源厅要求逐年落实经济补偿。

落实资金保障。各县市区应根据年度耕地恢复计划落实专项资金，建立耕地恢复资金台账，将耕地恢复费用列入本级财政预算安排，及时落实相关工作经费。探索建立耕地恢复部门统筹机制，将年度耕地恢复计划和高标准农田建设、耕地抛荒治理等工作统筹推进，实现资金效益最大化。

强化监测监管。利用卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实行恢复耕地全程监测监管。将恢复耕地地块纳入“湖南田长”综合监管平台，对耕地利用状况实行重点监测，确保耕地实至名归。

第九章 着力提升耕地质量

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

第一节 统筹推进高标准农田建设

明确落实建设目标。围绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢湖南保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到 2025 年，全市累计建成高标准农田 365.10 万亩。到 2035 年，通过持续新建和改造提升，将全市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，进一步完善益阳市地方标准体系，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，依据区域地形地貌、气候特点、水土条件、耕作制度等因素，按照相对集中、连片推进原则，围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。

重点打造示范工程。在全市基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的地区，按照“全国一流、全市领先、全面发展”的目标，规划打造一批高标准农田建设示范片区，引领带动全市高标准农田建设高质量发展。

高标准农田区域示范工程以整县或选定的区域为平台，以提升粮食产能为首要目标，与当地经济社会发展总体水平相适应，聚焦重点区域，统筹整合资金，加大资金投入。以“农田成方、集中连片；土地平整、土壤肥沃；灌排配套、设施先进；道路畅通、布置规范；林网适宜、生态良好；科学种植、优质高效；管理严格、机制完善”为创建工作的总体目标，按照“高标准农田+”的建设模式，推动农业农村各类要素资源向示范区集聚，与当地实际需要相结合，因地制

宜探索各具特色的建设模式。

绿色共享数字管理。完善全市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共享数据通道，对接自然资源部门国土变更调查工作，及时更新基础信息，并将高标准农田建设项目上图入库成果向自然资源部门备案，实现农田建设、保护、利用信息实时查询、对比、统计、分析，做到有关信息互通共享、科学利用。

严格落实后期管护。明确地方各级政府相关责任，落实管护主体，健全管护制度，压实管护责任。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用，引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体和受益主体参与农田设施的日常维护，相关基层服务组织要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。项目竣工验收要同步验收管护机制到位情况。探索推行新型农民经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，在有条件的地方探索项目管护一体

化、第三方购买服务等方式，形成多元化管护格局。建立高标准农田建后管护经费保障机制，加大对工程设施管护的投入力度。通过财政补助、村集体公益金提取、村民“一事一议”、使用者付费和市场化运作等多种方式，拓宽管护经费来源。对灌排渠道、高效节水灌溉设施、田间道路、生产桥（涵）、农田林网等公益性强的农田基础设施，地方政府要加大运行管理经费的财政补助力度。在有条件的区域，通过农业水价综合改革筹措管护资金，调动管护主体积极性。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。

第二节 有序推进旱地改造水田工程

强化统筹协调整体推进项目实施。坚持山、水、田、园、路、林整体谋划，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、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。

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，选取南县、沅江市、大通湖区等县市区为重点实施区域，合理有序推进旱改水工程。

打造全过程管理的最美稻田示范。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。

构建以省级为中心的资源配置体系。建立省级统筹开发规模、开发资金、耕地指标整体调度的制度体系。有导向实施旱地改造水田工程，有规模实行耕地指标省级收储，有计划使用耕地指标调剂功能，合理有效配置资源，避免无序竞争，浪费资源。

第三节 全面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。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，特别是平原地区的优质土壤资源，提升耕地建设质量，有效提高补充耕地或低等级耕地的质量。剥离的耕作层土壤优先就近用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良、被污染耕地的治理、高标准农田建设、土地复垦等，增加耕作层厚度，改善土壤结构，实现耕地层剥离的高效利用。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作为核的保护体系。建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地抛荒撂荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化。推广利用农作物秸秆覆盖地表，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。

扩展以生态涵养为主的绿色农业。优化种植区、养殖区布局，提高种植业消纳养殖业排泄物水平，扩大生态种养和

耕地用养的覆盖面。推广有机肥料和测土配方施肥，减少化肥、农药等用量，降低碳投入，积极发展生态循环固碳农业，推广“稻鸭互作”“稻鱼互作”“禽粮互作”型生态农业，打造农牧渔绿色健康发展综合试点。

实施以科技创新为轴的固碳模式。加强科技创新，科学合理种植高产低碳品种，采用旱耕湿整、控水栽培等先进农艺措施，施用减排肥料、优化施肥方式、改进肥料种类、提高水肥耦合，抑制稻田甲烷产生，减少氧化亚氮排放，在保障水稻丰产稳产的同时，实现增产与减排协同。

第五节 科学防治和利用污染耕地

严格源头管控。强化耕地分类管理原则，坚持预防为主、保护优先、风险管控，精准开展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、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。

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，落实以镉低积累品种替代、“淹水法”为主的安全利用农艺措施；抓好重度污染耕地的休耕治理。打造污染耕地安全利用规模化样板和示范区。

第十章 健全耕地保护管控体系

深化耕地全生命周期管理，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。

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

全面推行田长制是贯彻落实习近平总书记关于耕地保护重要论述和指示精神的重大实践，也是新时代保护耕地和保障国家粮食安全的重大制度探索。全面压实耕地保护和粮食安全责任，健全耕地保护管控体系，要以田长制为重要抓手，以我省出台的《关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》为纲领，切实把顶层设计落实到基层实践，让“田长制”促进“田长治”。

明确主要工作目标。2022年底，全面建立市、县、乡、村级田长及网格田长体系，全社会耕地保护责任意识明显增强，耕地“非农化”“非粮化”行为得到有效遏制。到2025年，田长制配套政策更加完善、工作机制更加高效、监测监管更加智慧、生态格局更加优化，全市耕地保有量、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“5+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。省级田长负责统筹全市耕地保护和粮食安全工作；市、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耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。网格田长负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管护。

落实田长制主要任务。一是坚决落实耕地保护目标责任，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的县市区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”，建立全市统一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、铁塔视频、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、铁塔视频、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年底前，实现全市集中连片耕地铁塔视频监测覆盖率90%以上；2024年底前，将90%以上耕地纳入监测范围。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。

构建“空天地网”综合监测体系。结合卫星遥感“全面覆盖”和铁塔视频监测“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，及时推送市县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，确保全市耕地总量不减少、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省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 重大工程安排

第一节 旱改水重大工程

为有效缓解省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，安排实施旱改水重大工程。旱改水重大工程子工程的选取范围主要是从水源、坡度、土壤质地三个方面入手：①水源充足。项目区应有水库、河流等作为水源供给，其供水能力应在不影响项目区内外现有耕地灌溉用水的同时，满足新增水田的灌溉要求，应优先选择具备自流灌溉条件的区域；②地势平缓开阔，最大地面坡度不得大于 15 度。同时，应避免水土流失易发区及其他生态脆弱区域；③土壤质地较好，土体厚度不得小于 0.60m。土壤质地以砂壤或壤土为宜，不得选择极端的砂土或粘土区域。

对旱改水资源潜力数据分析，最终确定本轮规划期的旱改水重大工程共涉及 3 个子工程，涉及南县茅草街镇、华阁镇、中鱼口镇、浪拔湖镇、青树嘴镇、乌嘴乡、三仙湖镇、武圣宫镇，沅江市南大膳镇、草尾镇、黄茅洲镇、茶盘洲镇，大通湖区河坝镇等 3 个县市区 13 个乡镇，建设规模 5.15 万亩，预计耕地平均质量等别提高一等以上，新增粮食产能 0.52 万吨。实施期限为 5 年，从 2023 年开始，至 2027 年完成。

第二节 土地整治重大工程

成片土地开发重大工程选取范围主要是从地形、土壤、水资源、位置分布情况四个方面入手。①地形条件以选取地势起伏坡度较缓的图斑为主；②土壤条件主要选取有水稻土、红壤土、紫色土等类型，土体层次分明，宜耕性较好的图斑；③水资源条件选取周边范围内有水库等水利工程、配套水利设施、水源保障能力强的图斑；④选取湖区平原、低矮丘岗为主，图斑分布相对集中、具备开发条件的宜耕图斑进行适度开发。

成片土地开发重大工程共分为 10 个子工程，涉及安化县、大通湖区、赫山区、桃江县、沅江市、资阳区 6 个县市区 15 个乡镇（街道），预计总投资 17.55 亿元，可有效补充新增耕地 6.52 万亩，其中水田 1.09 万亩，旱地 5.42 万亩。实施期限为 5 年，从 2023 年开始，至 2027 年完成，规划期内分阶段实施。

第三节 耕地恢复重大工程

在把握好社会风险、生态环境影响的基础上有序开展耕地恢复，通过实施耕地恢复重大工程发挥示范带动作用，有效推进耕地恢复工作。恢复耕地重大工程选取原则主要从以下四个方面考虑：一是剔除掉 2022 年度已恢复耕地的地块；二是剔除土地开发和新增耕地范围内的可恢复资源；三是主要选取小于 15° 坡度，并综合考虑实施过高标准农田项目和

在上一轮永久基本农田范围内的图斑；四是达到 30 亩以上规模集中连片区域较多的图斑。

恢复耕地重大工程共涉及 7 个子工程，覆盖全市 7 个县市区，涉及 22 个乡镇（街道），总面积为 21.96 万亩。预计总投资 14.17 亿元，可有效恢复耕地面积 20.20 万亩，其中恢复水田 1.40 万亩、旱地 18.80 万亩。

第四节 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、铁塔视频、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。汇聚全市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、铁塔哨兵、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 强化组织保障

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，彰显益阳担当，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，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。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，明确重大工程、重大项目、重大举措的年度实施要求。

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

第三节 加快科技支撑和信息化建设

在规划数字化转型的背景下，在政策法规体系引导下，通过科技赋能、技术创新和信息化建设，提高耕地保护的数

字化、智能化、智慧化程度，促进耕地资源的安全利用，为耕地保护目标任务的实现提供坚实、强大的技术支撑。

科技赋能提升耕地保护智慧监管水平。通过综合应用卫星遥感、人工智能、三维GIS、移动通信等科技手段，融合多场景应用为耕地保护提供新技术和新手段，全面建立并实施耕地及永久基本农田保护运行规范、权责清晰、制度完备、监管到位的管理保护体制，实现耕地变化信息监测、耕地保护监督、占补平衡、进出平衡、耕地保护目标责任考核、永久基本农田监测监管等耕地保护业务管理工作的数字化、网络化以及智能化，实现耕地保护“横向到边，纵向到底”责任全覆盖，确保耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低，牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线，为落实“长牙齿”的耕地保护事业探索新路子、推动新跨越、促进新发展。

信息化建设增强耕地资源治理能力。充分利用自然资源“一张图”，有效对接国土空间基础信息平台、电子政务审批系统、“田长制”管理信息平台等，建立全市耕地保护“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。洞庭湖区土壤中营养有益元素整体较丰富，人体所必需的微量元素硒、锗、锌、钼等均出现大面积富集。要充分发挥好我市的耕地资源优势，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、富锗、等特色耕种基地，开发一批富硒、富锗、富锑等农产品，探索打造洞庭湖区富硒特色水产品牌并推进稻渔综合种养，形成优质、健康的益阳粮食品牌，把我市建设成为高质量的“鱼米之乡”。

第四节 加强耕地保护机制探索创新

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

建立健全耕地保护补偿激励机制。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财政预算。市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。县市区、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”。提高耕地种粮的比较经济收益，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。洞庭鱼米香，益阳是世界农耕文明的重要发源地，有多处稻作文化遗址。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。益阳的农耕文化源远流长，是中华农耕文化的源头之一，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，擦亮益阳农耕文化新名片。

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，以景观农业、乡村民俗文化体验为核心内容，打造集农业观光、科普教育、文化体验、休闲运动、婚庆、乡村度假旅游为一体的新型乡村文化旅游服务业态，助推乡村旅游高质量发展。

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

附表 1

益阳市耕地保护目标和永久基本农田保护面积分解表

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
益阳市	406.44	365.10	3.65
资阳区	37.28	33.20	0.34
赫山区	62.68	55.67	0.43
南县	91.54	81.14	1.19
桃江县	55.7	51.41	0.04
安化县	48.14	43.37	0.12
沅江市	86.83	78.40	1.12
大通湖区	24.27	21.91	0.41

附表 2

益阳市补充耕地任务分解表

单位：万亩

行政区	规划期补充耕地任务	其中，“十四五”期间：						远期补充耕地任务
		小计	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
益阳市	10.00	3.70	0.69	0.76	0.75	0.75	0.75	6.30
资阳区	1.28	0.45	0.08	0.10	0.09	0.09	0.09	0.83
赫山区	1.82	0.95	0.15	0.20	0.20	0.20	0.20	0.87
南县	2.43	0.95	0.15	0.20	0.20	0.20	0.20	1.48
桃江县	1.20	0.37	0.09	0.07	0.07	0.07	0.07	0.83
安化县	1.22	0.41	0.09	0.08	0.08	0.08	0.08	0.81
沅江市	1.56	0.22	0.06	0.04	0.04	0.04	0.04	1.34
大通湖区	0.49	0.35	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.14

附表 3

益阳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	其中：		不纳入 耕地保 护目标 耕地	其中：							
			2020 年 国土变 更调查 耕地	2021 年 新增耕 地		2009 年后 已批建设 占用	退耕还 林还草	农业设 施建设 占用	自然保 护地核 心区	水源一 级保护 区	河湖 范围	补充耕 地指标	碎小 图斑
益阳市	411.68	406.44	406.26	0.18	5.42	1.83	0.00	0.08	0.56	0.01	2.23	0.53	0.19
资阳区	37.95	37.28	37.25	0.03	0.71	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.52	0.04	0.02
赫山区	63.48	62.68	62.68	0.00	0.80	0.67	0.00	0.01	0.00	0.00	0.08	0.05	0.00
南县	93.11	91.54	91.54	0.00	1.57	0.28	0.00	0.01	0.00	0.00	1.10	0.18	0.00
桃江县	56.11	55.7	55.66	0.04	0.45	0.35	0.00	0.01	0.00	0.00	0.05	0.00	0.05
安化县	49.14	48.14	48.03	0.11	1.11	0.26	0.00	0.02	0.56	0.01	0.15	0.00	0.11
沅江市	87.54	86.83	86.83	0.00	0.72	0.11	0.00	0.01	0.00	0.00	0.33	0.26	0.00
大通湖区	24.35	24.27	24.27	0.00	0.06	0.05	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

附表 4

益阳市补充耕地潜力和可恢复耕地资源潜力表

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
益阳市	18.93	4.33	10.27	43.46
资阳区	2.13	0.57	0.73	4.52
赫山区	2.07	0.41	0.83	6.99
南县	0.57	0.58	4.01	3.93
桃江县	2.95	0.96	0.64	6.79
安化县	6.78	1.19	0.78	13.50
沅江市	3.65	0.53	2.53	5.95
大通湖区	0.79	0.08	0.75	1.77

附表 5

益阳市恢复耕地重点实施区域分布情况表

重点区域名称	县市区	乡镇
北部平原区	资阳区	新桥河镇、迎风桥镇、长春镇
	赫山区	衡龙桥镇、岳家桥镇、泥江口镇
	南县	明山头镇
	沅江市	南大膳镇、南嘴镇、胭脂湖街道
	大通湖区	河坝镇
南部丘陵区	桃江县	灰山港镇、武潭镇、桃花江镇
	安化县	大福镇、仙溪镇、梅城镇、乐安镇、清塘铺镇、江南镇、东平镇、羊角塘镇

附表 6

益阳市补充耕地重点实施区域分布情况表

类型	重点区域名称	县市区	乡镇
旱改水	北部平原区	南县	茅草街镇、浪拔湖镇、武圣宫镇、乌嘴乡、中鱼口镇、青树嘴镇、三仙湖镇、华阁镇
		大通湖区	河坝镇
		沅江市	南大膳镇、黄茅洲镇、草尾镇、茶盘洲镇
土地开发	北部平原区	资阳区	新桥河镇、迎风桥镇、长春镇
		赫山区	兰溪镇
		沅江市	草尾镇、阳罗洲镇、胭脂湖街道
		大通湖区	千山红镇
	南部丘陵区	桃江县	灰山港镇
		安化县	乐安镇、梅城镇、清塘铺镇、田庄乡、烟溪镇、羊角塘镇

附表 7

益阳市重大工程安排情况表

单位：万亩

工程名称	项目范围	整治类型	建设规模	备注
南县茅草街镇等八个乡镇旱改水子工程	茅草街镇、浪拔湖镇、武圣宫镇、乌嘴乡、中鱼口镇、青树嘴镇、三仙湖镇、华阁镇	旱改水	3.34	
沅江市南大膳镇等四个乡镇旱改水子工程	南大膳镇、黄茅洲镇、草尾镇、茶盘洲镇	旱改水	1.47	
大通湖区河坝镇旱改水子工程	河坝镇	旱改水	0.34	
安化县乐安镇等三个乡镇土地开发子工程	乐安镇、梅城镇、清塘铺镇	土地整治	2.20	
安化县田庄乡土地开发子工程	田庄乡	土地整治	0.42	
安化县烟溪镇土地开发子工程	烟溪镇	土地整治	0.41	
安化县羊角塘镇土地开发子工程	羊角塘镇	土地整治	0.39	
大通湖区千山红镇土地开发子工程	千山红镇	土地整治	0.59	
赫山区兰溪镇土地开发子工程	兰溪镇	土地整治	0.42	
桃江县灰山港镇土地开发子工程	灰山港镇	土地整治	0.95	

工程名称	项目范围	整治类型	建设规模	备注
沅江市草尾镇等两个乡镇土地开发子工程	草尾镇、阳罗洲镇	土地整治	1.10	
沅江市胭脂湖街道土地开发子工程	胭脂湖街道	土地整治	1.02	
资阳区新桥河镇等三个乡镇土地开发子工程	新桥河镇、迎风桥镇、长春镇	土地整治	1.82	
安化县大福镇等八个乡镇恢复耕地子工程	大福镇、仙溪镇、梅城镇、乐安镇、清塘铺镇、江南镇、东平镇、羊角塘镇	恢复耕地	8.42	
大通湖区河坝镇恢复耕地子工程	河坝镇	恢复耕地	0.65	
赫山区衡龙桥镇等三个乡镇恢复耕地子工程	衡龙桥镇、岳家桥镇、泥江口镇	恢复耕地	2.88	
南县明山头镇恢复耕地子工程	明山头镇	恢复耕地	1.63	
桃江县灰山港镇等三个乡镇恢复耕地子工程	灰山港镇、武潭镇、桃花江镇	恢复耕地	2.98	
沅江市南大膳镇等三个乡镇恢复耕地子工程	南大膳镇、南嘴镇、胭脂湖街道	恢复耕地	2.28	
资阳区新桥河镇等三个乡镇恢复耕地子工程	新桥河镇、迎风桥镇、长春镇	恢复耕地	3.12	