

祁东县耕地保护国土空间专项规划  
(2021-2035年)

祁东县人民政府  
二〇二三年十一月

祁东县耕地保护国土空间专项规划  
(2021-2035年)

编制单位：长沙翔宇岩土工程有限公司

## 目录

第一章 规划背景 .....	5
第一节 资源基础 .....	6
第二节 主要成效和问题 .....	7
第三节 当前的新形势 .....	11
第四节 面对的新挑战 .....	13
第二章 总体要求 .....	15
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
第三章 严守耕地保护红线 .....	20
第一节 落实耕地保护党政同责 .....	20
第二节 从严控制建设占用耕地 .....	23
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局 .....	24
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用 .....	26
第四章 强化永久基本农田特殊保护 .....	30
第一节 科学划定永久基本农田 .....	30
第二节 划定永久基本农田储备区 .....	32
第三节 优化永久基本农田空间布局 .....	34
第四节 强化永久基本农田管护 .....	38
第五节 健全永久基本农田保护机制 .....	39

第五章 严格耕地用途管制 .....	42
第一节 分类落实耕地利用优先序 .....	42
第二节 切实规范耕地占补平衡 .....	43
第三节 严格落实耕地进出平衡 .....	46
第四节 严肃处置违法违规占用耕地 .....	48
第六章 保障重要农产品生产空间 .....	50
第一节 优先保障粮食生产空间 .....	50
第二节 切实保障“菜篮子”生产空间 .....	52
第三节 大力拓展农产品多样化生产空间 .....	52
第七章 切实加强补充耕地管理 .....	55
第一节 积极拓展补充耕地空间 .....	55
第二节 加强补充耕地开发计划管理 .....	57
第三节 划定补充耕地重点区域 .....	58
第四节 推进农村土地综合整治 .....	58
第八章 稳妥有序推进耕地恢复 .....	62
第一节 科学划定耕地恢复空间 .....	62
第二节 确定耕地恢复重点区域 .....	63
第三节 建立耕地恢复长效机制 .....	64
第九章 着力提升耕地质量 .....	66
第一节 统筹推进高标准农田建设 .....	66
第二节 有序推进旱地改造水田工程 .....	71
第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用 .....	72

第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力 .....	74
第五节	科学防治和利用污染耕地 .....	74
第十章	健全耕地保护管控体系 .....	76
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度 .....	76
第二节	全面推行田长制 .....	77
第三节	健全空天地网调查监测体系 .....	78
第四节	构建耕地全程一体化管控体系 .....	79
第十一章	重大工程安排 .....	81
第一节	旱改水重大工程 .....	81
第二节	土地整治重大工程 .....	81
第三节	耕地恢复重大工程 .....	82
第四节	智慧耕地平台建设 .....	82
第十二章	强化规划实施保障 .....	84
第一节	加强组织领导和统筹协调 .....	84
第二节	加强规划传导和计划实施 .....	85
第三节	加快科技支撑和信息化建设 .....	86
第四节	加强耕地保护机制探索创新 .....	87
第五节	挖掘和传播耕地的文化价值 .....	89
附录 1	耕地保护规划指标表 .....	91
附录 2	耕地保护目标划定情况表 .....	92
附录 3	补充耕地和可恢复耕地资源潜力表 .....	93
附录 4	耕地保护相关指标分解表 .....	94

附录 5	补充耕地重点区域资源潜力分布情况表 .....	95
附录 6	祁东县高标准农田建设项目重点分区详细情况表.....	96
附录 7	重大工程安排表.....	98

## 第一章 规划背景

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”，这为新时代新征程做好耕地保护工作提供了科学指引和行动指南，也为保障粮食安全提出了更高要求。

耕地是重要的自然资源和生产要素，是粮食生产的“命根子”。落实好新形势下国家粮食安全战略，把中国人的饭碗牢牢端在自己手上，出路在科技，动力在政策，但根本还在耕地。祁东县作为全国粮食主产区，对维护国家粮食安全负有重要责任和使命。

当前，祁东县发展经济与占用耕地的矛盾仍存在，耕地闲置和撂荒情况仍时有发生，耕地“非农化”、“非粮化”问题仍尚未得到有效遏制，持续保住全县粮食种植面积稳定在 121 万亩以上（2035 年上级下达耕地保护目标面积 79.24 万亩，其中永久基本农田面积 72.44 万亩），粮食总产稳定在 60 万吨压力还较大。特别是近年来，受中美贸易战、新冠疫情、极端天气、俄乌冲突等多重因素影响，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。

祁东县耕地保护国土空间专项规划是祁东县国土空间总体规划体系的重要组成部分，是落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务的重要手段，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，深入贯彻湖南省“三高四新”战略定位和使命任务，推进“三强一化”建设，为衡阳市建设省域副中心城市承担起粮食安全的安全的责任。

## 第一节 资源基础

全县大致呈“四分半林、三分耕、六厘河湖、三厘园地、一分建设，六厘道路与其他”的地类格局。2020 年末，祁东县国土总面积为 280.64 万亩，其中耕地 79.76 万亩，占比 28.42%；种植园用地 8.64 万亩，占比 3.08%；林地 125.40 万亩，占比 44.68%；草地 5.02 万亩，占比 1.79%；城镇村及工矿用地 30.13 万亩，占比 10.74%；交通运输用地 4.91 万亩，占比 1.75%；水工建筑用地 0.15 万亩，占比 0.05%；水域及水利设施用地 18.45 万亩，占比 6.57%；其他土地 8.21 万亩，占比 2.93%。

**自然资源禀赋和农业生产条件较好。**祁东县县境狭长，地势自西北向东南倾斜，西北是中山、中低山、低山山地，呈镰刀状环绕县境边陲，南部中段是祁山余脉的中低山、低山山地，两山地之间的狭长地带多为丘陵、岗地，地势低平，呈波状起伏。地貌以岗地为主，占全县总面积的 86.43%。山、丘、岗、水的大致比例是 1：0.4：1.7：0.2。属大陆性亚热带季风湿润气候，四季分明，降水充沛，日照充足，雨热同期，土壤类型以红壤、紫色土、水稻土为主。祁东县是产粮大市，2020 年粮食播种面积为 121 万亩，总产量 60.06 万吨，在保

障国家粮食安全体系中承担着重要角色。

**耕地空间分布相对较均衡。**2020 年末，全县耕地 79.76 万亩，其中：水田 57.16 万亩、水浇地 0.55 万亩、旱地 22.05 万亩，分别占比 71.67%、0.69%、27.64%。祁东县下辖的 24 个乡镇街道中，步云桥街道耕地面积最大，为 6.77 万亩，占全县耕地 8.49%；白地市镇耕地 5.92 万亩，占全县耕地 7.42%；黄土铺镇耕地 5.61 万亩，占全县耕地 7.03%；其他乡镇耕地共计 61.45 万亩，占全县耕地 77.05%。

## 第二节 主要成效和问题

作为衡阳市内的传统农业大县，祁东县委、县政府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。

### 一、主要成效

**守住耕地红线保障国家粮食安全。**通过压实责任强化目标管理，加强和改进耕地占补平衡，扎实稳妥开展耕地进出平衡，严格落实了省下达耕地保护任务；召开“田长制”部署动员大会，县委书记担任本级田长并向衡阳市委书记递交耕地保护承诺书；建立了县、乡、村、组（网格）四级田长责任体系，将全县 79.76 万亩底线任务逐级分解到乡、村、组，层层签订责任状；编制底线目标分布图，制作带图带位

置田长责任牌，切实将耕地保护责任落实到人、到地块、到网格，将监督管理延伸到“最后一公里”，形成一级抓一级、层层抓落实的耕地保护机制，实现耕地保护责任全覆盖。通过加强耕地质量建设，耕地亩均粮食综合生产能力不断增加，祁东粮食总产量连续多年在 44 万吨以上。通过强化耕地保护，落实了 2020 年 79.76 万亩耕地保有量目标，守住了耕地红线，切实履行了祁东作为国家级农产品主产区的使命担当。

**耕地“占补平衡”有效落实。**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，保障好项目用地，提升用地效益，从严控制建设占用耕地；积极拓宽补充耕地来源，对新增耕地选址确认逐一组织开展现场核实，对于达不到新增耕地标准的，坚决予以剔除；构建补充耕地指标统筹调剂机制，在守住耕地红线的同时为各类建设项目落地和全县经济高质量发展提供了土地要素保障。“十三五”时期我县批准建设占用耕地，均按照先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田要求，落实了耕地占补平衡。

**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，“十二五”以来累计建成高标准农田建设总面积 36.01 万亩（套核 2020 年国土变更调查数据库，占数据库中的耕地 23.45 万亩），切实提升了耕地粮食综合生产能力。同时，通过因地制宜实施旱地改造水田工程、城乡建设用地增减挂钩项目，探索推进了全域土地综合整治试点，着力改善了耕地细碎化和资源利用低效化问题，逐步优化了耕地布局。

**耕地监管执法日益严格。**创新智慧监管，基于“天上看、地上查、群

众报”、田长巡田等管理手段，建设祁东县自然资源智慧监管系统，对现状耕地、耕地种植状况实行全方位动态监测。加快建立覆盖 80% 基本农田的铁塔视频快速发现平台，及时发现、制止破坏耕地行为。严格督察执法建立“五抓五早五协同”工作机制，加大联合惩戒力度，落实督察交办、督导提醒、提级督办、警示约谈、追责问责、成果运用等工作规程；开展国、省督察反馈问题整改、“双零”专项整治（违法用地存量清零、增量零增长）、农村乱占耕地建房问题专项整治、坑塘水面占用耕地专项整治、生态廊道违法占用耕地整改等专项行动，对耕地违法问题，做到有案必查，既要查事又要查人，涉嫌犯罪的及时移送公安机关追究刑事责任，涉嫌失职渎职的公职人员及时移送纪委监委问责，典型案例一律向社会公开曝光。

## 二、存在的问题

通过严格的规划、落实，我县耕地数量减少、质量下降等问题得到了有效遏制，但我们仍需清醒看到，与“耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”、“守住 18 亿亩耕地红线”的要求相比，全县耕地保护还存在一些突出问题。

**耕地“非农化”、“非粮化”的问题仍较严峻。**由于种粮效益低、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问题突出，社会工商资本大规模流转耕地改变耕地性质的情况仍较普遍。同时，人口老龄化问题加剧，大量农民进城务工，不少耕地因青壮年劳动力短缺而抛荒。经分析祁东县耕地坡度、恢复属

性、种植情况、耕地细化调查成果，规划期内耕地利用方面依然形势严峻。

**耕地提质改造任务仍然艰巨。**祁东县违法违规建设占用耕地问题，尤其是乱占耕地建房问题量多面广。近年来为发展经济，工业、农业废弃物、水污染、化肥、农药使用等使得不少耕地中重金属含量超标设置接近临界点，耕地污染三个“日益”，即“污染面积日益扩大，污染程度日益加重，优质耕地数量日益减少”。县域内不少耕地，特别是矿山矿区附近的耕地，因污染严重已不适宜进行耕种，城镇附近的耕地由于水污染、废弃物污染等原因导致无法恢复进行耕种。

**符合要求的基本农田储备数量较少。**在上一轮永久基本农田划定工作中，祁东县原土地利用总体规划范围外（圈外）的大多数优质耕地都划为永久基本农田。2019 年启动的永久基本农田储备区划定，只有 2677 公顷耕地符合要求，无法满足我县扩区调规、国家重点项目建设以及永久基本农田划定成果核实整改补划的需求。

**耕地“占优补优”压力偏大。**耕地后备资源数量不足。根据三调评价成果，全县耕地后备资源总潜力为 15.55 万亩，包括宜耕非林地 5.69 万亩、宜耕涉林地 9.86 万亩。宜耕非林地中，主要以其他园地、其他草地为主，其中其他园地 3.01 万亩（占比 52.88%），其他草地 1.58 万亩（占比 27.79%）。宜耕涉林地中，灌木林地 2.29 万亩，其他林地 7.57 万亩，耕地、林地的土地利用冲突凸显。耕地后备资源分布不均衡。祁东县耕地后备资源主要分布在白地市镇、步云桥镇、乌江镇、砖塘镇、金桥镇、过水坪镇等。

### 第三节 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、省、市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、一票否决、终身追责。

省委、省政府始终把耕地保护工作摆在突出重要位置。庆伟书记反复调：“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。

**市委、市政府一直高度重视耕地保护工作。**市委书记、市长多次部署调度耕地保护工作，分别担任市第一总田长和总田长，签发了田长令，市领导带头到所联系的县市区开展巡田；市委、市政府相继印发《关于严格耕地保护全面推行田长制的实施方案》和《关于进一步落实田长制工作的通知》；市政府常务会专题研究，从市长基金解决落实田长制工作经费、耕地恢复行动专项奖励资金，分批次对涉耕问题整改不力的县市区政府进行工作约谈；相继成立了市级“大棚房”、违建别墅、农村乱占耕地建房等专项工作领导小组，深入推进各类专项行动，全市耕地保护工作成效明显。

**县委、县政府对耕地保护力度上升到前所未有的高度。**祁东县委、县政府积极探索耕地保护长效机制，把耕地保护纳入各级政府工作考核的重要内容。祁东县县委县政府发布了《加强耕地保护和违法用地防控的实施办法（祁办[2021]35 号）》等相关文件，要求对违法占用耕地坚决做到“零容忍”，开展违法用地日常巡查杜绝违法占用耕地行为发生。并制定县、乡、村三级耕地保护“田长制”，按照属地管理、分级负责、全面覆盖、责任到人的原则，将耕地保护任务落实到责任人。对耕地的保护力度上升到前所未有的高度。

## 第四节 面对的新挑战

祁东县历来有“中国黄花菜之乡”的美誉，是中国南方重要的商品粮生产基地，湖南省主体功能区规划中将其定位为农产品主产区。祁东县整体耕地面积较多、发展农业生产的条件较好，对全省乃至全国的粮食安全都具有重大或较大影响。但与此同时祁东县也在不断发展，城市的发展建设势必占用耕地和基本农田，而且随着祁东县社会经济的发展 and 城乡居民生活水平的提高，各方面对粮食的需求量都会增大。另通过多年开垦，耕地后备资源已大幅减少，尤其集中连片、水源条件较好、适合规模开发的越来越少，开发难度越来越大。但是与此同时，未来建设用地需求仍然旺盛，占补平衡工作压力巨大。同时，污染退耕、灾毁退耕和生态退耕等现象也间接造成耕地资源的损失。此外，耕地保护领域科技创新能力亟待加强。另外，由于 2020 年新冠肺炎疫情、蝗灾以及气候变化，不少国家为了确保疫情期间国内粮食的生产与供给，限制了粮食出口，这也促使大家对国内粮食保障产生了担忧，而祁东县又是湖南省重要产量地，粮食安全及耕地与基本农田的保护问题更加凸显。

守住耕地和永久基本农田底线目标面临挑战。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。但从全县实际情况来看，城镇发展和基础设施建设不可避免需要占用部分优质耕地，生态保护红线、河湖管理范围等特殊

区域内存在部分耕地处于不稳定利用状态，一定数量的严格管控类耕地需要进行产业结构调整；此外，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。

祁东县作为承东接西的咽喉要地，素有“湘桂咽喉”之称。如何在保证祁东县城市总体发展的前提下协调好耕地问题不是一个简单的问题，而是涉及到耕地、粮食、人口、消费、科技、经济、环境等诸多方面的复杂的社会经济问题。所以从祁东县自身来看，如何综合考虑“人口增长—耕地保护—社会经济环境可持续发展”这一系列问题，统筹兼顾全面把握是当务之急。

## 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 and 习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，严格落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护的决策部署，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，现代化新祁东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。**严格落实习近平总书记“湖南省作为重要的粮食输出省份，做好耕地保护是全省义不容辞的政治任务”的殷殷嘱托，提高政治站位，全县各级党委和政府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

落实湖南省足额带位置分解下达的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，确保耕地数量稳定、质量提升、布局合理。

到 2025 年，具有祁东特色的全程一体化和数量、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，全县耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

**严格耕地保护目标管理，牢牢守住耕地保护红线。**按照先农田、后生态、再城镇的顺序，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，落实足额带位置分解下达的耕地保护目标，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。

**严格落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”防止“非粮化”。**实

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

**拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。**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，确保粮食、蔬菜、农产品有效供给。

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

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

**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。

## 2-1 耕地保护规划目标指标表

单位：万亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	79.76	79.24	约束性
永久基本农田保护面积	72.59	72.44	约束性
永久基本农田储备区规模	0.72	0.72	预期性
补充耕地任务量	1.21	2.28	预期性
油菜种植面积	39.01	39.01	预期性
粮食播种面积	121	121	预期性
高标准农田建设	21.58	6.67	预期性

## 第三章 严守耕地保护红线

耕地是保障粮食安全的基础。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

**落实省下发三条控制线。**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。将省下达的规划期耕地保护目标 79.24 万亩和永久基本农田保护面积 72.44 万亩作为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。健全党政同责、分级负责的责任体系，压实各级党委政府耕地保护主体责任，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。通过“三区三线”划定和村庄规划编制，将划定的耕地和永久基本农田保护责任细化到乡（镇）、村组，落实到田间地块，做到地有人种、田有人管、责有人担。

**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耕地之间的关系。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，尽量避让或少占耕地。严格落实耕地“占一补一”“占优补优”，明确祁东县重点建设项目等占用耕地的规模、位置、质量等别与占用时序，逐地块落实是否需要占用，并拟定占补平衡和补充耕地选址方案，通过有序安排土地综合整治、高标准农田建设、旱地改水田等工程补充可长期稳定利用耕地，确保规划期全县补充耕地不低于 2.28 万亩。

**全面落实年度耕地“进出平衡”。**落实永久基本农田保护制度，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“进出平衡”，补足同等数量、质量的稳定耕地。转进的耕地须符合国土调查的耕地认定标准。所有转出转进的耕地均须明确面积、范围、位置。

**稳妥有序恢复耕地保护目标缺口。**耕地保护目标低于 2020 年保护目标的县市区，根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，合理确定恢复耕地计划安排，稳妥有序恢复耕地。恢复之后仍有缺口的，要进行考核问责，并缴纳相关费用。经认定的恢复耕地可用于补齐责任目标缺口、年度耕地进出平衡和永久基本农田补划。

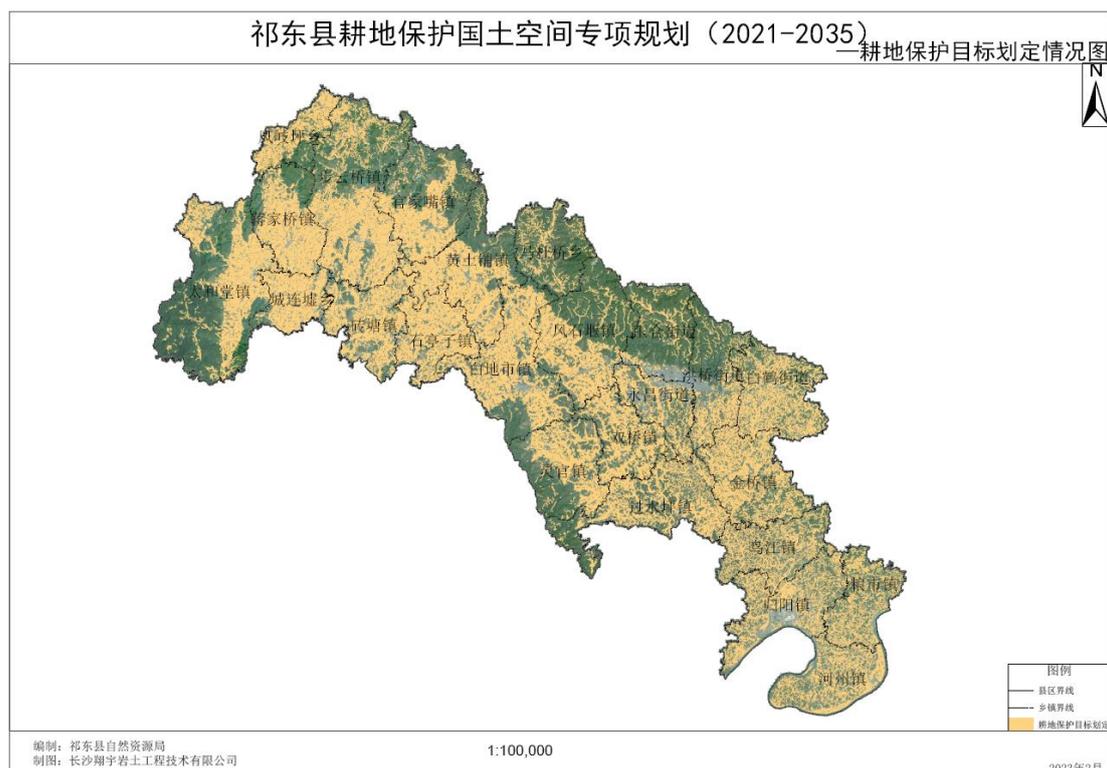


图 3-1 祁东县耕地保护目标划定情况图

### 专栏 3-1 耕地保护目标划定规则

划入耕地保护任务的必须是现状耕地,以 2020 年国土变更调查成果为基础,2021 年恢复的耕地经认定可纳入耕地保护任务。

下列现状耕地未纳入耕地保护目标: (1) 截止到 2021 年底,在自然资源部 监管系统备案,已依法批准且落实占补平衡即将建设的; (2) 根据 2014-2020 年已下达退耕还林还草计划和要求,在“三调”耕地上实施退耕还林还草,但尚未成林、成草的; (3) 截止到 2021 年底,在自然资源部监管系统备案的农业设施建设占用的; (4) 自然保护地核心区范围内的; (5) 饮用水水源一级保护区内的; (6) 河湖范围内根据淹没频次经认定需退出的,其中“二调”为耕地、“三调”仍然为耕地的,原则上应纳入耕地保护目标; (7) 补充耕地指标库结余的耕地;

在不妨碍行洪安全和供水安全的前提下,对河湖范围内不同情形耕地依法依规分类处理。“二调”为耕地“三调”仍为耕地的,原则上应纳入耕地保护任务。对于以下情形,经认定可以不纳入耕地保护任务: (1) 位于主河槽类的耕地; (2) 洪水频繁上滩的耕地(位于 10 年年一遇洪水位以下); (3) 长江平垸行洪“双退”垸垸内的耕地; (4) 水库征地线以下的耕地。

## 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。**综合考虑主体功能定位，充分尊重自然地理格局，科学划定城镇开发边界，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”统筹全县国土空间布局，重点协调处理县域内集中连片优质耕地与城镇开发建设的矛盾。落实祁东县“三高四新”战略，着力构建“一核五点三轴”的城镇发展空间，将城镇建设用地向城市综合服务核心、五个重点乡镇、城镇发展轴倾斜，推进以乡镇为重要载体的城镇化建设，重点保障中心城区、2个重点镇和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，强化重要区域性基础设施用地的预留和管控，重点支持省级及以上交通、能源、水利、科教文卫等基础设施建设。加强各类基础设施项目选址论证，减少对国土

空间的分割和过度占用。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。**落实乡村振兴战略，扎实推进乡村建设行动，重点改善乡村人居环境，协调农村生活、生态、生产空间。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

**统筹耕地、园地、林地、草地空间布局。**基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地，园地、林地，草地的优先序，逐步通过实施耕地

进出平衡，优化农用地空间布局。在确保耕地总量不减少的前提下，逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，引导在陡坡山地上种植苗木，林木，将平原耕地种植苗木，林木的逐步恢复为耕地，用山上换山下，实现区域置换，建立“恢复/补充耕地-永久基本农田储备区-永久基本农田”三级耕地空间管控与治理体系。科学利用未利用地发展设施农业，引导设施农业产能向非耕地地区适度转移。严格管控进出平衡的耕地质量，将难以或不宜长期稳定利用耕地，逐步置换为可以长期稳定利用耕地，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。

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

**科学有序推进退耕还林还草。**深入贯彻落实习近平生态文明思想，科学实施退耕还林还草，实事求是进行生态退耕。坡度大于 25 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。**全县生态保护红线内耕地 0.04 万亩，其中自然保护地范围内耕地 0.02 万亩（核心区范围内 0.00 万亩，一般控制区内 0.02 万亩），自然保护地外生态保护红线内耕地 0.02 万亩。按照生态保护红线和自然保护地管控要求，规划期对自然保护地核心区范围内耕地，实行稳妥有序退出；自然保护地核心区外的耕地，允许在不扩大现有耕地的前提下，开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施。

**城镇开发边界内耕地。**全县城镇开发边界内耕地 0.79 万亩。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祁东县国民经济和社会发展年度计划，并报省级人民政府批准。成片开发占用耕地的，应对占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，尽量避让长期稳定利用耕地。将已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入卫星监测重点监测对象，对耕地使用状况开展动态监测。对未使用且又可以耕种并收获的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

**河湖管理范围内耕地。**全县位于河湖高水位线范围内耕地 0.09 万亩，其中纳入耕地保护目标耕地 0.06 万亩，未纳入耕地保护目标耕地

0.03 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，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杆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。

**待建高标准农田耕地。**全县待建高标准农田耕地 38.73 万亩，占耕地面积 48.56%。规划期应围绕稳固提升水稻、油菜籽、黄花菜等粮食和重要农产品产能，以永久基本农田、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点，大力推进高标准农田建设，提高建设标准和提升耕地质量，加快补齐农业基础设施短板。对已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。实行非农建设用地审批和高标准农田数据联动，严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的应及时补充，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。完善粮食主产区利益补偿机制和种粮激励政策，引导高标准农田集中用于重要农产品特别是粮食生产。

**严格管控类耕地。**严格管控类耕地确需种植水稻的，严格按照试验示范管控落实，严格备案管理、严格闭环管理、严格责任落实。祁东县严格管控类耕地 0.43 万亩。主要分布在河洲镇、白地市镇、黄土铺镇等区域。针对农用地土壤污染状况进行分类施策，把耕地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，对优先保护类耕地加强保

护，确保面积不减少、土壤环境质量不下降；对安全利用类耕地因地制宜选择技术模式，确保种出合格粮；对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。同时探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。因地制宜改种适于重度污染耕地种植的强耐性非食用农作物；实行休耕，通过休耕地种植养地作物如紫云英、苜蓿等来防止耕地裸露导致的风蚀、水蚀等土壤侵蚀，避免采取植树等非农化措施。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复等化学改良技术以及生物改良技术对严格管控类耕地进行改良，降低土壤重金属含量和有效性，恢复耕地土壤正常生产功能。

### 专栏 3-2 其他类型耕地管控规则

批而未用建设项目占用耕地。将全县 0.50 万亩（含部、省监管平台）已批准建设但尚未建设项目占用耕地实行单独管理，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。

城镇村范围内耕地。城镇村范围内耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前按照现状耕地管理，严格按照要求落实耕种。依托村庄规划引导乡村建设合理用地，村民建房、农村公共公益设施、农村一二三产业融合发展用地、设施农业用地等用地应优先使用村庄范围内土地。规划期占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。

“非农化”“非粮化”耕地。按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则处理现状耕地的“非农化”“非粮化”问题。对于 2020 年 9 月 10 日前耕地“非农化”和 2020 年 1 月 4 日前耕地“非粮化”存量问题根据实际情况稳妥审慎处理。新增的未经批准改变耕地用途的问题，区分永久基本农田和一般耕地予以处置。未经批准改变永久基本农田耕地地类的，应稳妥处置并整改恢复为耕地；未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由祁东县人民政府统一组织落实耕

地“进出平衡”。

## 第四章 强化永久基本农田特殊保护

永久基本农田是耕地的精华。划定并严守永久基本农田是国家意志、刚性约束。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

**落实省下达目标任务。**以长期稳定利用耕地为基础，落实省级下达的 72.44 万亩永久基本农田保护面积任务，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，逐地块划定落实永久基本农田。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。全县共划定 72.44 万亩永久基本农田，白地市镇、步云桥镇、黄土铺镇、太和堂镇、过水坪镇分布比重较大。全县永久基本农田总体情况较好，水田占比达 72% 以上，地面坡度 15° 以下地块面积占比为 93%。

**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。祁东县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。

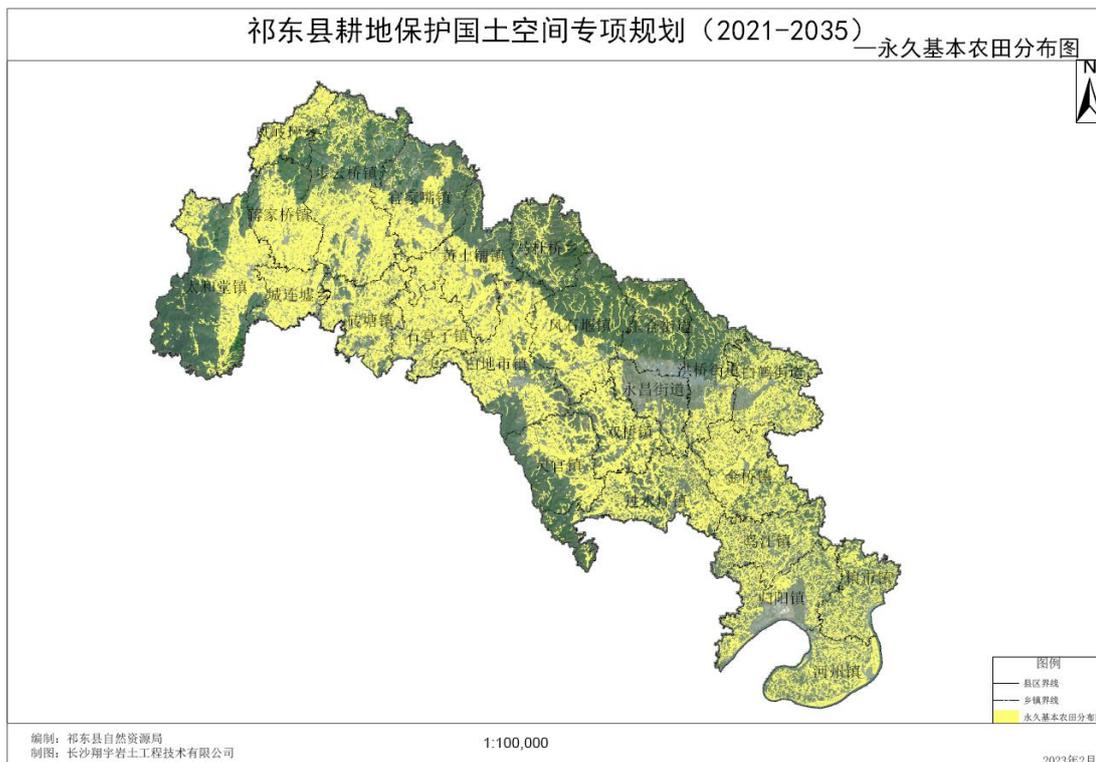


图 4-1 祁东县永久基本农田划定规划图

#### 专栏 4-1 永久基本农田划定规则

永久基本农田原则上可以在长期稳定利用耕地上划定。优先将以下长期稳定利用耕地划入永久基本农田：（1）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；（2）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成

的高标准农田范围内的耕地；（3）蔬菜生产基地；（4）农业科研、教学试验田内的耕地；（5）土地综合整治新增加的耕地；（6）土层深厚、土壤性状良好的土地；（7）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地布局保持总体稳定。在划足划优永久基本农田的前提下，属于以下情形的原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地，在说明理由并提供举证材料后，可调出原永久基本农田：（1）以土壤污染详查结果为依据，土壤环境质量类别划分成果划定为严格管控类的耕地，且无法恢复治理的；（2）已明确具体选址、近期拟建设的省级及以上规划明确的重大建设项目确实难以避让，用地已统筹纳入国土空间规划“一张图”拟占用的；（3）经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围，经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的；（4）城镇开发边界内零星分布的；（5）《全国矿产资源规划（2021-2025年）》确定的战略性矿产中的铀、铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、中重稀土矿开采确实难以避让；且已依法设采矿区露天采矿的。

下列耕地不得划为永久基本农田：（1）根据国家规定需要退耕还林、还牧、还草、还湖的耕地；（2）坡度大于25°且未采取水土保持措施的耕地；（3）因生产建设或者自然灾害严重损毁且不能恢复耕种的耕地、河道两岸堤防范围内不适宜或者难以稳定利用的耕地；（4）严重污染纳入农用地严格管控且无法恢复治理的耕地；（5）位于自然保护地核心保护区的耕地；（6）国务院规定不得划为永久基本农田的其他耕地。

## 第二节 划定永久基本农田储备区

**合理划定永久基本农田储备区。**为提高重大建设项目用地审查报批效率，做到保质保量补划落地，在落实永久基本农田保护任务合理划定永久基本农田的基础上，将具有良好农田基础设施、具备调整补充永久基本农田条件的耕地划为永久基本农田储备区，祁东县需落实省级下达的永久基本农田储备区0.72万亩。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。

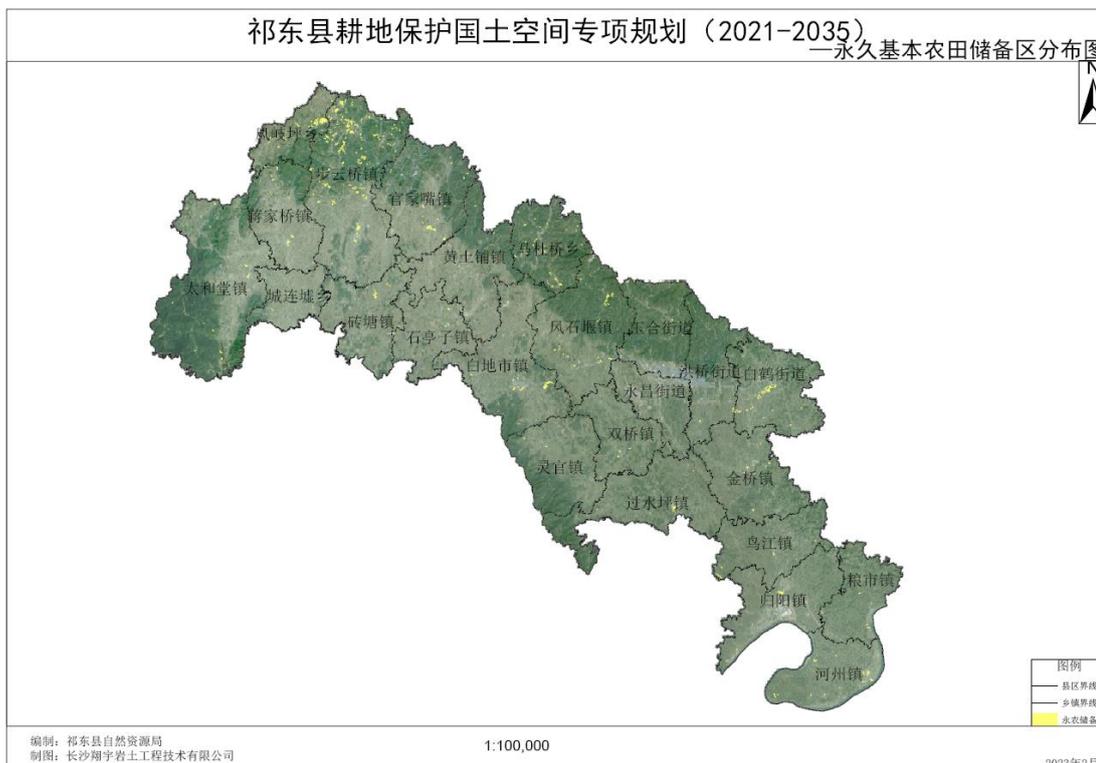


图 4-2 祁东县永久基本农田储备区划定规划图

从严控制永久基本农田储备区准入门槛，储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并根据补划和土地综合整治、高标准农田建设和土地复垦等新增加耕地情况，结合年度国土变更调查对永久基本农田储备区进行动态调整更新，确保储备区符合永久基本农田补划要求，为永久基本农田补划提供保障。

#### 专栏 4-2 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：**已建成的高标准农田，经土地综合整治新增加的耕地，正在实施整治的中低产田；与已划定的永久基本农田周边，且集中连片，质量高于本地区平均水平且坡度小于 15 度的耕地；城镇周边和交通沿线，依据《土壤污染防治法》列入优先保护类、安全利用类的耕地；已经划入“两区”的优质耕地；集中连片、规模较大，有良好的水利与水土保持设施的耕地等。

**严禁划为永久基本农田储备区的耕地：**土地利用现状图上虽为耕地但实地为建设用地、林地、草地、园地、湿地、未利用地、设施农用地、水域及水利设施用

地等；位于生态保护红线范围内的耕地；重要水源地 15-25 度的坡耕地；严重沙漠化和石漠化耕地；依据《土壤污染防治法》列入严格管控类耕地；因生产建设活动或自然灾害严重损毁且无法复垦的耕地；河道两岸提防之间范围内不适宜稳定利用的耕地；25 度以上的坡耕地以及纳入生态退耕还林还草范围的耕地；城镇开发边界范围内的耕地等。

### 第三节 优化永久基本农田空间布局

**优化永久基本农田结构。**按照“总体稳定、布局优化、严格管控”的要求，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善、空间布局有优化的前提下，依据有关要求调整永久基本农田布局。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地开发整理复垦和高标准农田建设等，将零星分散等劣质耕地逐步调出，土层深厚、土壤性状良好的优质耕地等量划入，促进零星分散的永久基本农田集中连片，逐步解决现有永久基本农田“划远不划近”“划劣不划优”等问题，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更加合理。

根据 2022 年年度变更调查数据分析，永久基本农田划定不实面积为 1728.81 亩，现状主要为农村宅基地、林地、果园、农村道路等。通过利用遥感影像信息智能解译技术，监测到划定不实面积为 720.25 亩，现状主要为农村道路、设施农用地、农村宅基地等。其中已经通过日常变更为非耕地面积 645.86 亩，还有 74.39 亩“非耕地”正在办理日常变更。经过综合统计分析，划定不实面积总计为 2676.54 亩。对于这部分划定不实、不优、不合理的永久基本农田，在规划期内进行永久基本农田补划予以调整。

### 专栏 4-3 永久基本农田布局优化重大行动

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

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

——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。**

——通过图斑空间置换优化布局。基于县域平衡原则，将本行政区内优质的一般耕地与永久基本农田划定不实、质量不优等图斑进行空间置换，引导永久基本农田集中连片布局，实现总体布局优化。

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

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

**量质并重做好永久基本农田补划。**永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者擅自改变用途。落实永久基本农田特殊保护制度，国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

——**严格控制建设占用。**强化永久基本农田对各类建设局部的约

束，已经划定的永久基本农田特别是城市周边永久基本农田不得随意占用和调整，不得多预留一定比例永久基本农田为建设占用预留空间，严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划规避占用永久基本农田的审批。严格限制非农建设占用永久基本农田条件，一般建设项目不得占用，针对符合占用条件的重大建设项目，建立选址论证制度。确实难以避让永久基本农田的，必须在项目可行性研究阶段开展选址论证，对占用的必要性、合理性、补划方案的可行性进行严格论证。

#### 专栏 4-4 符合占用永久基本农田的情形

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

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

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

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

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

**——严格补划任务落实。**重大建设项目占用永久基本农田的，坚持“保护优先、布局优化、优进劣出、提升质量”的工作原则，按照永久基本农田划定有关要求，补划数量和质量相当的永久基本农田。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。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，可在县域范围内补划；县域范围内无法补足的，可在省域范围内补划。优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田。建立踏勘论证制度，对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行踏勘论证，并在用地预审中进行实质性审查，确保占用永久基本农田必要合理，确保补划

永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致。到 2035 年，祁东县永久基本农田保护面积目标为 72.44 万亩。其中，永久基本农田保护面积较多的乡镇主要是白地市镇、步云桥镇、黄土铺镇、太和堂镇、过水坪镇。

**及时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永久基本农田的活动。临时用地应尽量不占或少占耕地，原则上不得占用永久基本农田。预制场、拌合场等易造成耕地耕作层严重破坏的临时用地原则上不得占用耕地，严禁占用永久基本农田，确需占用耕地和永久基本农田的，应按相关规定预存临时用地复垦费用。

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

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

## 第五节 健全永久基本农田保护机制

**建立和完善基本农田保护责任制。**要认真贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》等国家和地方有关法律和法规，严格实行基本农田保护责任制。从严管控非农建设占用永久基本农田，落实最严格的节约集约用地制度，加强重大建设项目用地预审与审查的把关；严格控制临时用地占用永久基本农田，规范涉及永久基本农田的矿业权设置；通过层层签订基本农田保护责任书，把保护的责任落实到具体的部门、单位、农户和个人。要将基本农田划定成果与责任制落实

情况进行公示，接受社会监督。各级政府要把基本农田保护工作纳入重要议事日程，政府或地方的行政一把手，就是本辖区基本农田保护的第一责任人；各基本农田生产经营者，也是基本农田保护的具体实施者和直接责任者。

**规范永久基本农田上的农业生产活动。**遵循“尊重历史、因地制宜、农民受益、社会稳定、生态改善”的原则，有序规范和引导永久基本农田上的农业生产活动，强化动态监管，保持粮食种植规模的基本稳定。除法律规定必须占用的外，任何单位和个人一律不准占用或者改变永久基本农田，并禁止闲置和荒芜永久基本农田。对于国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目，其选址无法避开永久基本农田保护区而需要占用永久基本农田，涉及农用地转用或者征用土地的，必须经国务院批准。同时必须按划定数据库的内容补充同等数量和质量的基本农田，以确保基本农田总量的平衡。

**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。利用卫星影像和铁塔视频等手段，健全空天地网调查监测体系，依托“月清三地两矿”机制，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全面监管，实现永久基本农田动态、精准管理。

**强化执法监督和保护考核机制。**切实加大对永久基本农田的执法监察力度，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。

**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。

**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 严格耕地用途管制

以国家和湖南省现行相关法律法规为基础，立足县域内耕地资源禀赋，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。祁东县作为国家级农产品主产区，结合“三区三线”划定成果，应进一步明确耕地利用优先顺序。

**永久基本农田。**全县永久基本农田总面积为 72.44 万亩，占全县耕地面积的 90.82%，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、玉米等谷物的种植面积。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。

粮食生产功能区面积 23.57 万亩，约占全县耕地面积的 30.00%，主要包括白地市镇、白鹤街道、步云桥镇、石亭子镇等乡镇，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。祁东通过引进水稻种植高产新品种，提高粮食单位面积产量，增强粮食综合生产能力，加强水稻品牌建设，着力打造祁东优质稻与再生稻农产品。

非粮食生产功能区面积 2.02 万亩（2020 年现状为耕地的），约占全县耕地面积的 2.53%，主要为现状种植天然橡胶、糖料蔗等非粮食作物的区域，主要包括白地市镇、风石堰镇、过水坪镇、太和堂镇乡镇。该区域可维持种植利用状况，规划期结合种粮补贴有关政策引导种植粮食作物。

**一般耕地。**永久基本农田以外的耕地为一般耕地，占区域耕地面积的 9.18%，主要用于粮食和棉、油、蔬菜等农产品生产。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同等数量和质量耕地，严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田原则。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。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,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。我县规划期预计建设占用耕地 2.28 万亩,补充耕地任务量为 2.28 万亩,可以实现占补平衡。县自然资源主管部门要加大补充耕地指标县域内统筹力度,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,由祁东县人民政府落实占补平衡。

**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、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。

**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、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,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级自然资源行政主管部门申请项目指标确认，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”。

**建立补充耕地信息公开制度。**依托国家、省、市自然资源门户网站，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限期整改，整改期间冻结或核减补充耕地指标，情节严重的应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

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

**压实县级政府落实进出平衡属地责任。**祁东县人民政府对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在县域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，祁东县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，祁东县人民政府负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案。

**总体方案编制坚持总量平衡。**年度转进的耕地不得少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田。坚持以进定出，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。在总体方案编制过程中，要与国土空间规划、耕地保护国土空间专项规划、村庄规划进行有效衔接。

**严格控制耕地转出。**确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当优先选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地。

不得通过将优质耕地转为其他农用地的方式，规避非农业建设占用耕地补充责任。建立耕地转出负面清单制度，不得将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地；不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带。设施农业用地应尽量避让占用耕地，确需占用的应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施保护耕地耕作层。不硬化、挖损地面或建设永久性建筑，且种植条件即可恢复的，不属于破坏耕地耕作层。确需使用一般耕地的，在符合省规定用地规模标准的前提下，落实耕地“进出平衡”。

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

**实行耕地转进转出信息化管理。**祁东县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，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，由祁东县人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。县级自然资源主管部门会同乡镇有关部门加强督促检查和土地执法工作。

**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）文件下发前，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，不能“简单化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。

### 专栏 5-3 耕地用途管制规则

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

耕地保护“六个严禁”：（1）严禁违规占用耕地绿化造林；（2）严禁超标准建设绿色通道；（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

落实国家重要农产品保障战略，以保障粮食安全为底线，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，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

各乡镇街道应多措并举稳定粮食种植面积，全力保障粮食生产空间。到 2023 年，祁东县粮食播种面积不低于 121 万亩，粮食产量 60 万吨以上。

**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；提高科技投入，加快早生水稻品种研究，拓广水稻种植空间。到 2025 年，全县水稻播种面积达到 92 万亩，确保水稻生产功能区 20 万亩底线不突破。

**优化其他粮食作物生产空间。**以多元发展，突出专用，改善品质为目标，不断优化丰富粮食生产结构，全方位夯实粮食安全根基。因地制宜发展黄花菜等作物种植，着力提升规模化、机械化水平，推广轮作、立体种养等生产模式，提高单位面积耕地的产出率。

**加强粮食生产功能区管理。**把粮食生产功能区落实到地块，引导种植目标作物，保障粮食种植面积；组织开展粮食生产功能区划定工作“回头

看”，对粮食种植面积大但划定面积少的进行补划，对耕地性质发生改变、不符合划定标准的予以剔除并及时补划；积极引导作物一年两熟以上的粮食生产功能区至少生产一季粮食，种植非粮作物的要在一季后能够恢复粮食生产；不得擅自调整粮食生产功能区，不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施，不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围，不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网；完善粮食生产奖励政策，在不破坏土地耕作层和不改变耕地基本性质的前提下，鼓励自主经营、增产增收，经营者可根据市场经济发展及市场需求，合理调整基本农田种植结构与比例，以提高土地利用效益和增加经营者的经济收入。

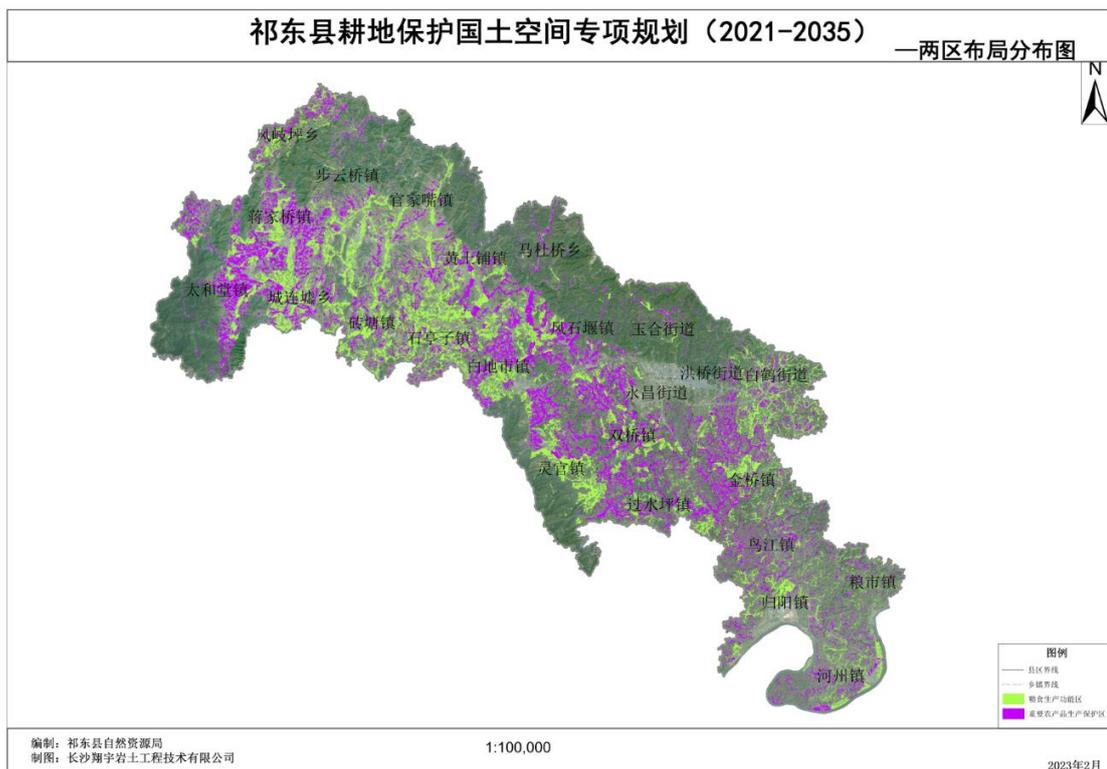


图 5-1 祁东县两区划定规划图

## 第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

落实“菜篮子”县长负责制，保障市场供应和价格总体平稳。祁东县作为“中国黄花菜之乡”，黄花菜的原产地。市委市政府将祁东黄花菜打造成全国知名品牌，夯实黄花菜产业可持续发展基础。提档升级产业链，培育消费新业态，拓展营销渠道，挖掘黄花菜优秀传统文化，推动农文旅融合，助推全县黄花菜全产业链发展。逐步形成以中心城区都市农业区为核心，各中心城镇为支点的“菜篮子”生产空间布局，切实保障“菜篮子”品种丰富、供应充足。

**构建都市圈农业生产空间。**优先保护中心城区及临近城市的重点村镇的耕地和永久基本农田，以及其他优质农用地资源。建设专业化的蔬菜种植基地，并逐步形成市郊蔬菜休闲观光园。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。

## 第三节 大力拓展农产品多样化生产空间

创新落实农产品可持续发展要求，树立大食物观，发展设施农业，构建

多元化食物供给体系，丰富农产品生产结构，确保人们日益增长的物质文化需求。

**发展高效特色农业。**重点围绕保障粮食和特色农产品有效供给，巩固提升优质粮油（水稻、油菜）、养殖（生猪、家禽、水产品）、绿色蔬菜等 6 个产业，大力拓展黄花菜、生姜、槟榔芋、优质油茶、优质酥脆枣等 5 个特色产业，统筹发展特色水果、特色养殖（草食牲畜——牛羊）、药材、棉花、花卉树木等产业，结合各乡镇资源禀赋，大力推进“一乡一业”“一村一品”战略，以优质特色高效作为农业生产的主抓手，不断厚植农业生产比较优势，大幅提升全县农产品市场占有率。

**巩固发展油茶生产空间。**进一步做大“祁东—常宁—耒阳”油茶产业集群。创新企业、村集体和村民共建利益共享、风险共担的发展模式；鼓励全社会以合作方式发展油茶生产，提高社会各界参与油茶产业建设的积极性，规避规模经营存在的管理瓶颈；加快制定祁东地方油茶育种、栽培、加工等产业化发展环节的技术规程和质量标准，构建标准化体系建立健全油茶相关产品质量安全控制体系，充分发挥和加强油茶质量检验检测机构职能。

**提升黄花菜生产空间。**祁东县作为中国黄花菜原产地，种植面积达 16 万亩，菜农约 40 万人，产量占到全国 70% 以上。推动黄花菜的发展和绿色种植。①加强与农科院、农科所对接，优化品种，繁育推广，科学种植。②对全县土地进行检测，对重金属超标的土壤改造、整治，测土配方、研究黄花菜专用有机肥，提高富硒含量，抑制重金

属，提高产品品质。③支持上规模连片种植，建设黄花菜产业示范园，标准化种植，加强病虫害防治、杜绝农残。示范带动黄花菜产业发展。

**优化蔬菜生产空间。**以打造粤港澳绿色蔬菜供应基地为目标，以增强蔬菜产业竞争力为核心，通过适度扩大面积、主攻单产、提高品质，优化品种与区域布局，加大市级财政投入，改善蔬菜生产基地的水、电、道路等基础设施建设，重点支持灌溉、农机、病虫害综合防治及冷链储存等方面，加快形成区域化布局、标准化生产、集约化管理、产业化经营的产业格局。

**改进水果、茶叶等其他作物生产空间。**发挥低山丘陵区优势，坚持走基地化生产、标准化管理、品牌化经营、市场化运作之路，积极完善无公害果品、油茶、优质水稻、商品果蔬生产示范基地的建设，逐渐形成专业化的生产基地；全面实施标准化生产技术，进一步提高“祁东四宝”（黄花菜、席草、香芋和生姜）等品牌的知名度。按照产业联动发展的思路，搞好品牌运作，打造创意文化，发展果园茶园观光、采摘等旅游业，拓展新的发展空间。

## 第七章 切实加强补充耕地管理

按照“先补后占、占一补一”要求，以保护生态为前提，积极拓展补充耕地空间，合理确定耕地后备资源总体布局，引导耕地后备资源适度开发，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。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

落实省级下发的补充耕地潜力任务，转变耕地补充方式，引导通过实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、废弃工矿复垦等项目建设补充耕地。

**整合现有耕地周边可开发资源潜力。**以现有耕地为核心,将耕地周边的零星分散、面积较小的其他草地、裸土地、沙地等宜耕后备资源地块和废弃农村宅基地、采矿用地等可复垦的低效建设用地，作为耕地周边补充耕地潜力来源。全县现有耕地周边单个地块面积 3 亩以下的补充耕地潜力合计 1.05 万亩。通过实施高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦和“空心村”治理等项目，优先将与现有耕地集中连片的、有水源保证、开垦后具备较好的耕作条件的地块开垦为耕地，作为有效补充耕地的主要来源。针对耕地细碎、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等问题，积极稳妥开展土地综合整治，通过全域规划、整体设计、综合治理，在改善农村生产生活

条件和生态环境的同时增加有效耕地面积，提高耕地集中连片程度和提高耕地质量。

**深入挖掘旱地改水田资源潜力。**以现状旱地为对象，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和 15°以上坡度等不符合旱改水选址条件的地块，并从地块的水源、坡度、土壤质地、耕作便利度和集中连片程度等方面开展科学评价，充分挖掘可旱改水资源潜力。全县可旱改水资源潜力 4.24 万亩。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。

**合理划定宜耕后备资源潜力。**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。经各县市区对宜耕后备资源调查评价并层层上报，国、省综合评定后，全县划定带位置的耕地后备资源 14.95 万亩，其中林地 9.86 万亩（灌木林地 2.29 万亩、其他林地 7.57 万亩），非林地 5.69 万亩（果园 1.08 万亩、茶园 0.02 万亩、其他园地 3.01 万亩、其他草地 1.58 万亩）。全县耕地后备资源主要分布在白地市镇、过水坪镇、乌江镇、砖塘镇、金桥镇等，分别为 1.13 万亩、0.94 万亩、1.09 万亩、1.06 万亩、0.94 万亩。通过对耕地后备资源进行清查与摸底，准确掌握全县耕地后备资源的数量及分布状况，科学划定耕地后备资源开发利用重点区域。

**严格实行耕地后备资源用途管制。**禁止任何单位或个人擅自在规

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

## 第二节 加强补充耕地开发计划管理

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

**合理确定补充耕地任务。**以补充耕地计划管理为抓手，有序引导耕地后备资源开发。落实耕地“占一补一、占优补优、占水田补水田”，全县至 2035 年，预计补充耕地任务 2.28 万亩。结合各地规划期建设占用耕地需求和补充耕地潜力状况，逐级分解下达规划期补充耕地任务量。

**实行补充耕地开发年度上限管控。**根据省级下达建设用地总规模及实际使用建设用地规模、各地补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施与后期管护情况、社会经济状况等因素对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。在省级的监督管理下跨县域流转补充耕地指标，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，增减挂钩收益要服务于三农建设需要。

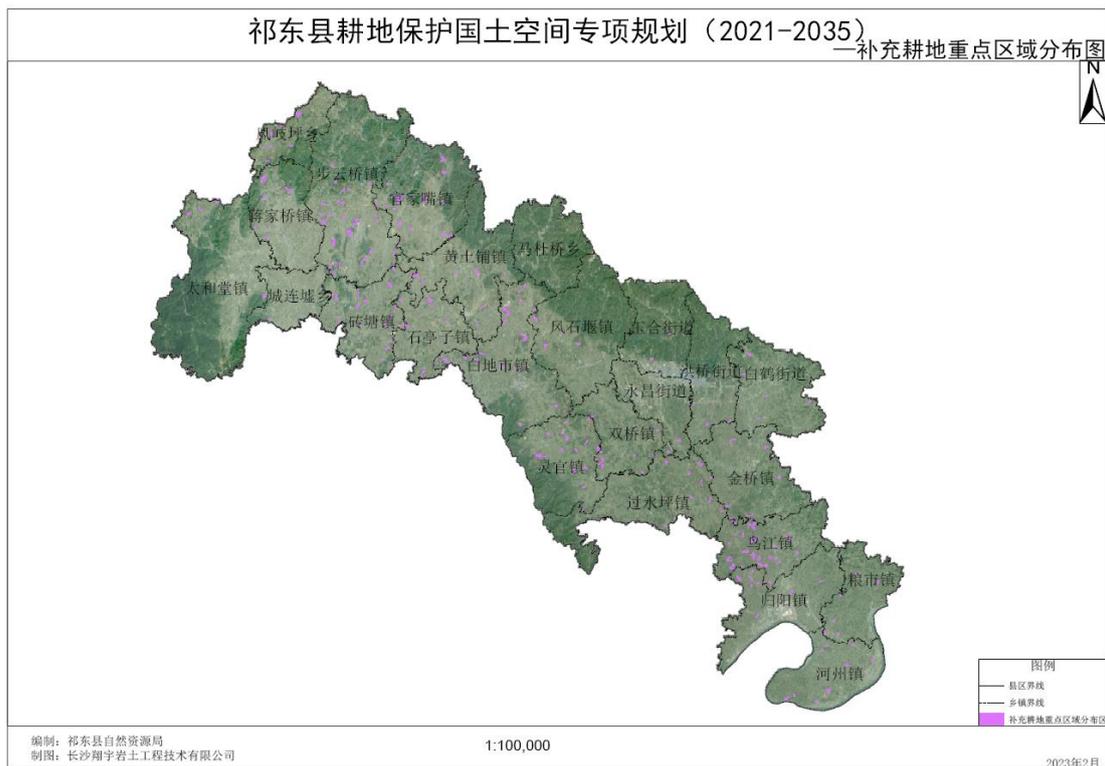


图 7-1 祁东县补充耕地分布图

### 第三节 划定补充耕地重点区域

根据资源禀赋，科学划定补充耕地重点区域，重点区域包括白地市镇、步云桥镇、官家嘴镇、灵官镇、乌江镇、砖塘镇，分别为 0.21 万亩、0.30 万亩、0.19 万亩、0.13 万亩、0.25 万亩。地貌以中、低山地为主，以其他林地、其他园地和灌木林地为主，大多适宜开发为旱地。采矿导致污染耕地较多，应注重安排污染耕地治理工程。

### 第四节 推进农村土地综合整治

以现状耕地为核心，整合周边可补充耕地和恢复耕地潜力地块，以乡镇为基本实施单元，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，优化耕地是和永久基本农田布局。整治区域选取充分

尊重自然地理格局，原则上不突破连绵山体、大江大河，通过田、水、路、林、村整体谋划，系统设计，整合碎片化耕地，将零散地块调整成片集中连片地块，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、耕地恢复得联动管理，实现农业与城镇空间、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。应促进农田集中连片，改善耕地细碎化程度，增加有效耕地面积，提升耕地质量；完善基础设施，改善农业生产条件，增强防灾减灾能力；加强农田生态建设和环境保护，发挥生产、生态、景观的综合功能。

——耕地数量提升。将零散分布耕地后备资源作为今后开发利用的主体，与高标准农田建设、旱改水、土地复垦、农村建设用地整治相结合，通过工程和生物措施，实现耕地可利用空间扩展。其中耕地后备资源潜力来源于园地、林地、其他草地、裸地、内陆滩涂、沼泽地及盐碱地。同时，注重因地制宜，合理确定耕地开发利用时序；分类施策，提高耕地开发利用效率。

——农用地污染风险重点治理。针对农业面源污染治理，加强土壤污染综合防治，有效管控农用地土壤环境风险。严格管控区内种植按照试验区专收、专储、专运的水稻种植政策落实。实施耕地土壤环境治理保护重大工程，开展重点地区涉重金属行业排查和整治；采取生态修

复措施减少或者消除污染，减少使用农药化肥，提高秸秆、粪污、地膜等农业废弃物循环利用水平，降低农业种植带来的土壤污染风险；严格控制粮食产地和菜篮子基地的污水灌溉，推广测土配方施肥技术，加大对粮食生产基地土壤质量管理。

——人居环境重点整治。推动城镇低效建设用地再开发如老旧小区、城中村的更新改造，推动工业用地节约集约利用等；完善农村公厕配套和市政基础设施，改善生态问题，提升人居环境；在充分尊重农民意愿、保障农民权益的基础上，加快村庄闲置空闲地、废弃地整理和复垦；结合美丽乡村建设与乡村振兴战略，根据村土地利用规划和村庄规划，合理布局农村居民点用地，推动农村居民点用地的空间整合。

**依托整治建设“最美田园”**。以土地综合整治为平台，引导耕地集中布局完善农业生产配套设施条件发挥耕地生产功能的同时，进一步挖掘耕地多元价值，发挥耕地水源涵养、水土保持、净化空气、调节气候、维持生物多样性等生态功能和提供休闲观光、美学体验、教育等文化景观功能。通过农业公园、田园综合体建设等手段，挖掘休闲农业、游憩体验、文化景观等多元功能，实现农业生产、农业加工与农业观光的一二三产业融合发展，建设美丽田园。

**健全土地综合整治配套政策**。通过整治形成的新增耕地数量指标、水田指标和粮食产能指标，可用于耕地占补平衡。在确保耕地数量有增加、质量有提升、布局更集中的前提下，因耕地集中连片整治需要，允许对项目区内的现有永久基本农田进行适度调整，整治后经验收合格增加的优质耕地纳入永久基本农田储备库，为重大建设项目占用永久基本

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

## 第八章 稳妥有序推进耕地恢复

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

### 第一节 科学划定耕地恢复空间

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

**明确可恢复耕地数量和分布。**全县恢复耕地潜力约 14.95 万亩。可恢复耕地资源在各乡镇街道均有不同数量分布，白鹤镇、归阳镇、过水坪镇、河洲镇、金桥镇、粮市镇等乡镇可恢复耕地资源数量多，分别为 1.68 万亩、1.03 万亩、1.37 万亩、1.17 万亩、1.26 万亩、1.04 万亩。

**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。

### 专栏 8-1 恢复耕地选址要求

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

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

恢复耕地选址要求：

- (1) 优先从标注恢复属性地类范围整治耕地；
- (2) 优先整治 2017 年划定的永久基本农田地块。
- (3) 优先整治坡度 15 度以内、土层较厚、土壤相对肥沃、水源条件好的地块。
- (4) 鼓励各地结合土地综合整治、自然资源督察整改、专项整治等工作，积极恢复历史违法占用耕地，复垦拟退出的农业设施建设用地等，作为转进耕地的重要补充。
- (5) 积极支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时，将平原地区原地类为耕地，种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性。

## 第二节 确定耕地恢复重点区域

确定耕地恢复资源重点区域主要分布在白鹤街道、归阳镇、过水坪镇、金桥镇、粮市镇、河洲镇、白地市镇、洪桥街道等，共计可恢复耕地 2.4 万亩，占祁东县总恢复任务 60.62%，为祁东县耕地恢复重点地区。

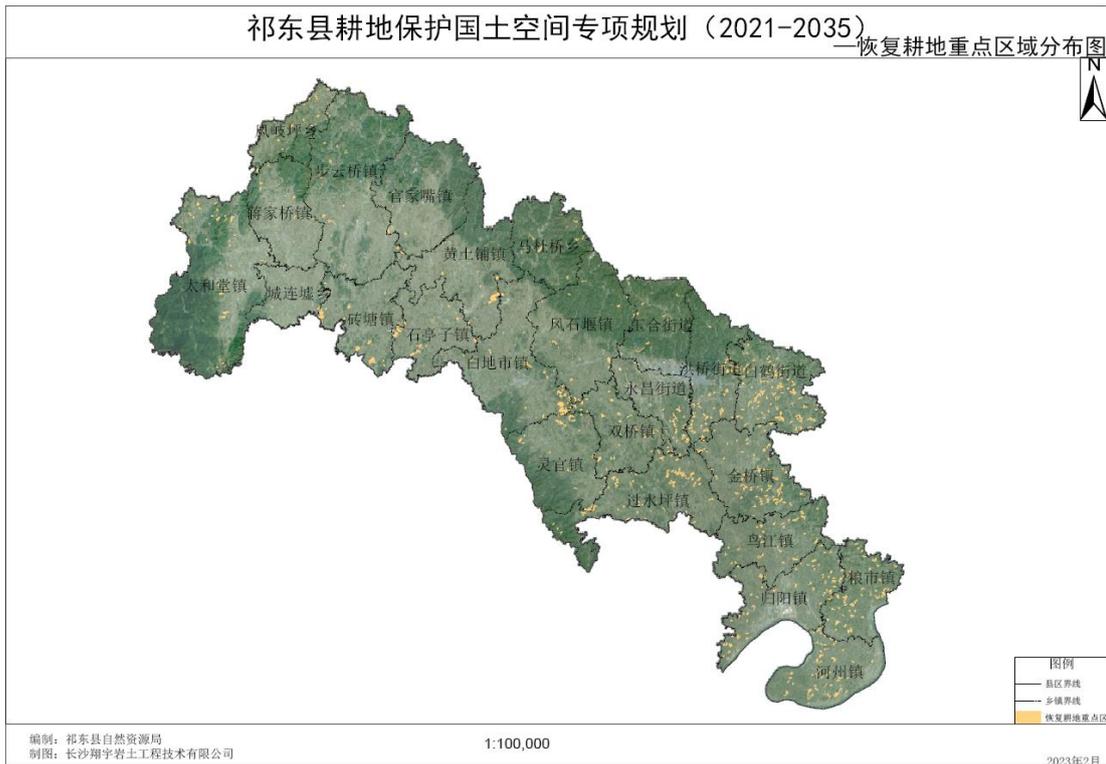


图 8-1 祁东县补充耕地分布图

### 第三节 建立耕地恢复长效机制

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

**建立完善耕地恢复管理制度。**按照计划下达、选址立项、项目实施、

竣工验收、指标确认入库和后期管护等环节要求，建立恢复耕地实施管理办法，规范恢复耕地全过程管理。明确恢复耕地认定标准，做好恢复耕地地块的上图入库，将年度耕地恢复计划落实情况和国土变更调查成果进行有效衔接，做到恢复耕地图、数、实地相一致。健全完善耕地保护补偿机制、监管机制，统筹推进耕地保护、生态修复、产业发展和乡村治理等工作，通过不断提高粮食综合生产能力，加大中低产田改造力度，大力发展现代农业，促进农业增效、农民增收。

**严格监督考核和后期监管。**严格落实恢复耕地属地责任，将年度耕地恢复计划落实情况列入耕地保护目标责任制和人民政府真抓实干督察激励考核事项，确保如期完市年度恢复计划，对未在规定时间内完成恢复和通过验收的，严格按照上级要求逐年落实经济补偿和考核问责。利用卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实行恢复耕地全程监测监管。将恢复耕地地块纳入“湖南田长”综合监管平台，对耕地利用状况实行重点监测，确保耕地实至名归。

## 第九章 着力提升耕地质量

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

### 第一节 统筹推进高标准农田建设

**明确落实建设目标。**围绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢湖南保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到 2025 年，全县高标准农田建设规模 28.68 万亩（其中新建 21.58 万亩）。到 2035 年，高标准农田建设规模 15.55 万亩（其中新建 6.67 万亩），通过持续新建和改造提升，扣除 2011-2022 年已建高标准 41.03 万亩，规划期内，逐步将全县永久基本农田全部建成高标准农田，规划期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，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、油菜籽等粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。

**表 9-1 2021-2035 年祁东县高标准农田建设分区情况表**

单位：万亩

行政区	2025 年高标准农田建设任务	2035 高标准农田建设任务
白地市镇	1.07	1.01
白鹤街道	0.05	0.28
步云桥镇	2.18	2.52
城连墟乡	1.39	0.00
风歧坪乡	0.44	0.00
风石堰镇	1.59	1.29
官家嘴镇	0.55	0.89
归阳镇	1.77	0.64
过水坪镇	2.01	0.33
河洲镇	1.65	0.25
洪桥街道	1.31	0.00
黄土铺镇	1.29	2.51
蒋家桥镇	2.39	0.00
金桥镇	2.27	0.29
粮市镇	1.72	0.02
灵官镇	1.98	0.02
马杜桥乡	0.00	0.24
鸟江镇	0.78	0.76

行政区	2025 年高标准农田建设任务	2035 高标准农田建设任务
石亭子镇	0.24	2.31
双桥镇	1.35	0.87
太和堂镇	1.84	0.00
永昌街道	0.77	0.19
玉合街道	0.00	0.07
砖塘镇	0.04	1.05
总计	28.68	15.55

表 9-2 祁东县高标准农田建设重点分区

衡阳市祁东县双桥镇等 7 个乡镇高标准农田建设项目重点区域	永昌街道：红塘町村、洪桥街道：马头村等 7 个乡镇共 41 个行政村
祁东县步云桥镇等 8 个乡镇高标准农田建设重点区域	步云桥镇：包角村、官家嘴镇：石龙桥村等 8 个乡镇共 52 个行政村
祁东县步云桥镇等 3 个乡镇高标准农田建设项目重点区域	步云桥镇：堆积村、官家嘴镇：三角村等 3 个乡镇共 40 个行政村
祁东县石亭子镇等 3 个乡镇高标准农田重点区域	石亭子镇：洪塘村、风石堰镇：大坪村等 3 个乡镇共 19 个行政村

表 9-3 祁东县两区划定情况表

单位：万亩

行政区	粮食生产功能区	重要农产品生产保护区
白地市镇	1.79	0.18
白鹤街道	1.67	0.05
步云桥镇	1.81	0.09
城连墟乡	1.28	0.06
凤歧坪乡	0.56	0.04
风石堰镇	0.87	0.15
官家嘴镇	0.92	0.03
归阳镇	0.90	0.05
过水坪镇	0.82	0.15
河洲镇	0.64	0.06
洪桥街道	0.17	0.05
黄土铺镇	1.46	0.10
蒋家桥镇	0.96	0.14

行政区	粮食生产功能区	重要农产品生产保护区
金桥镇	1.29	0.13
粮市镇	0.32	0.04
灵官镇	1.80	0.06
马杜桥乡	0.02	0.03
乌江镇	0.31	0.09
石亭子镇	2.17	0.04
双桥镇	0.89	0.12
太和堂镇	0.85	0.23
永昌街道	0.21	0.05
玉合街道	0.12	0.02
砖塘镇	1.75	0.07
<b>总计</b>	<b>23.57</b>	<b>2.02</b>

**打造重点示范工程。**在全县基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的乡镇，规划打造高标准农田建设示范片区，引领带动全县高标准农田建设高质量发展。

高标准农田区域示范工程以整区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。**依托正在建立的全省高标准农田建设综合管理系统，利用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，实现高标准农田建设“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，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。根据资源潜力状况，预计到 2025 年，全县累计建成 0.25 万亩旱地改造水田任务，至 2035 年，全县累计建成 0.39 万亩旱地改造水田任务。

**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，选取祁东县旱改水潜力的 10%作为旱改水任务目标，选取官家嘴镇、黄土铺镇、步云桥镇等 9 个乡镇作为重点实施区域，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。

表 9-4 2021-2035 年祁东县旱改水建设任务表

单位: 亩

行政区	2035 旱改水规划	旱改水潜力
白地市镇	408.53	2525.73
白鹤街道	0.00	574.86
步云桥镇	733.48	6472.44
城连墟乡	0.00	1985.36
凤歧坪乡	281.39	1972.05
风石堰镇	210.92	1456.36
官家嘴镇	1191.12	5169.61
归阳镇	0.00	488.86
过水坪镇	0.00	865.52
河洲镇	128.29	924.74
洪桥街道	0.00	373.75
黄土铺镇	634.54	5452.37
蒋家桥镇	139.03	2733.02
金桥镇	0.00	650.71
粮市镇	0.00	437.78
灵官镇	0.00	597.69
马杜桥乡	0.00	115.77
鸟江镇	0.00	462.11
石亭子镇	141.17	3405.46
双桥镇	0.00	876.97
太和堂镇	0.00	2027.17
永昌街道	0.00	309.14
玉合街道	0.00	98.24
砖塘镇	0.00	2394.95
<b>总计</b>	<b>3868.47</b>	<b>42370.69</b>

注：综合考虑土壤条件、耕作便利度等因素，选取祁东县旱改水潜力的 10%作为 2035 年旱改水任务目标。

### 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。

**打造祁东县“耕作层银行”应用示范。**通过试点应用建章立制，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。重点对耕作层剥离再利用的实施范围、责任主体进行明确，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

**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，全面摸清全县耕地土壤环境质量家底，严格核算受污染耕地安全利用率。在耕地污染情况调查的基础上，编制污染耕地产业结构调整 and 生态修复规划，探索推广水肥调控，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《关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》为纲领，切实把顶层设计落实到基层实践，让“田长制”促进“田长治”。

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

**全面构建“3+1”田长体系。**构建县、乡、村级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制。县级田长对本地耕地保有量、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，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的乡镇党政主要负责人按规定进行问责；六是全面实行线上线下耕地“云保护”，建立全县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、准确掌握全县耕地现状和变化情况，对耕地实行全流程闭环式管理。

**推进辖区内铁塔视频监测统筹建设。**加快推进全县内铁塔视频监测统筹建设，实现集中连片耕地铁塔视频监测覆盖率 90% 以上。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，确保全县耕地总量不减少、质量不降低、生态有改善。

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

实干督查激励，强化耕地保护目标管理。

**建立早发现、早制止、严查处的执法监督机制。**以动态巡查为主，结合卫片执法检查 and 信访举报等方式，及时发现违法违规占用耕地行为。严禁未办理用地手续占用耕地的建设项目开工建设，对已经动工的一律责令停止施工，严肃查处违法违规占用和破坏耕地特别是永久基本农田、改变耕地用途的行为。对违法违规搞非农建设、违规占用永久基本农田植树造林、挖塘养殖、挖湖造景、“大棚房”问题等破坏耕地的“非农化”“非粮化”行为，严肃查处、严肃追责。

**健全耕地保护督察考核机制。**通过专项督察、日常督察等形式，加大耕地保护督察力度，重点督察乡镇党委、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、可追责的重要事项。

## 第十一章 重大工程安排

对接国土空间总体规划及其他相关专项规划，合理安排旱地改水田重大工程、土地整治重大工程、耕地恢复重大工程及智慧耕地平台建设，提出重点项目清单，对项目涉及区域、建设规模、新增耕地面积等内容做出统筹安排。

### 第一节 旱改水重大工程

在地形平坦、区块规整、坡度较缓、有水源保证、方便农业机械耕作的区域内实施“旱地改水田”工作，提升旱地质量和耕作条件。依据旱改水潜力评价成果，划分出旱改水潜力较大、基础条件较好的区域实行旱改水重大工程。为有效调节县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。主要包括祁东县官家嘴镇、步云桥镇、黄土铺镇、白地市镇等乡镇的旱改水项目为重点实施区域，预计可新增水田 0.39 万亩。

### 第二节 土地整治重大工程

祁东属于娄邵衡干旱走廊，水资源相对匮乏，依托新建骨干水利工程，采取零散地块打捆开发利用方式，对地势平坦、集中连片、恢复耕地成本相对较低、农民恢复意愿较为强烈的地块实施土地整治。涉及祁东县官家嘴镇、黄土铺镇、砖塘镇、石亭子镇、蒋家桥镇等乡镇。

### 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头作用。主要为白鹤街道、归阳镇、过水坪镇、金桥镇、双桥镇、太和堂镇等乡镇。

### 第四节 智慧耕地平台建设

依托省级田长制“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

县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。**全县各级各部门要深入贯彻落实习近平生态文明思想，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。要坚持国家立场，彰显祁东担当，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，及时掌握和反馈全县耕地环境状况。审计部门要切实将耕地保护责任履行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计内容。发展改革、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等部门要按照各自职责，对建设项目选址、立项加强评估论证，严格审核，尽量不占或减少占用耕地。纪委监委、法院、检察、公安部门要加强协调联动，推进建立违法用地纪检监察、行政执法与刑事司法衔接机制，积极落实涉及耕地违法违规问题的联动办案制度。

## 第二节 加强规划传导和计划实施

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

**强化与规划年度计划衔接。**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，建立全县耕地保护“一张图”，集成耕地变化信息、耕地占补平衡、进出平衡、恢复耕地任务落实、高标准农田建设、全域土地整治等内容，全面、实时、精准掌握全县耕地数量、质量等情况，加快从数据到决策、从决策到指令的过程，增强耕地资源治理能力。将专项规划数据纳入市级国土空间基础信息平台，通过汇交叠加，纳入国土空间规划“一张图”监督实施信息系统，落实到国土空间规划“一张图”管控，确保规划能实施、项目能落地。建立健全一体化监测预警评价机制，对耕地和永久基本农田、耕地占补平衡和进出平衡等落实情况开展动态监测，建立五年定期体检和评估制度，根据监测评估结果实行差异化管控政策和措施。

#### **第四节 加强耕地保护机制探索创新**

科学分析新时期耕地保护面临的新情况、新问题，正确处理保护

与发展之间的关系，通过行政、法律、经济、宣传等多种手段，探索建立一系列既能促进经济发展，又能有效保护资源的耕地保护新机制。

**建立健全耕地保护补偿激励机制。**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。市财政应当从市级新增建设用地有偿使用费等费用中安排资金，对耕地保护利用良好的地区予以奖励。县级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，严格控制耕地“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，严格限制耕地非粮食类种植活动，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，湖南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。祁东县农耕文化渊远流长，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。

**文化创新驱动乡村旅游。**结合耕地保护和农耕文化价值传播，依托产业基础、乡村风貌、生态环境、历史遗迹、民俗文化等资源，在传承保护

与科学开发的基础上，提炼乡村旅游文化主题，赋予乡村旅游丰富的文化内涵，以景观农业乡村民俗文化体验为核心内容，打造集农业观光、科普教育文化体验、休闲运动、婚庆、乡村度假旅游为一体的新型乡村文化旅游服务业态，助推乡村旅游高质量发展。

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

附录

附录 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	79.76	79.24	约束性
永久基本农田保护面积	72.59	72.44	约束性
永久基本农田储备区规模	0.72	0.72	预期性
补充耕地任务量	1.21	2.28	预期性
油菜播种面积	39.01	39.01	预期性
粮食播种面积	121	121	预期性
高标准农田建设任务（新建）	21.58	6.67	预期性

附录2 耕地保护目标划定情况表

单位：万亩

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 变更调查 耕地	2021 年新增		已批建 设占用	退耕 还林 还草	农业 设施 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
430426	祁东县	79.76	79.24	79.76	0	0.53	0.44	0.00	0.01	0.00	0.00	0.03	0.03	0.01

附录3 补充耕地和可恢复耕地资源潜力表

单位: 万亩 (0.00)

行政区	可恢复耕地资源潜力	后备资源潜力开发	现有耕地周边补充耕地潜力	旱改水潜力
白地市镇	0.59	1.13	0.06	0.25
白鹤街道	1.68	0.49	0.04	0.06
步云桥镇	0.34	1.44	0.11	0.65
城连墟乡	0.16	0.30	0.04	0.20
凤歧坪乡	0.25	0.44	0.03	0.20
风石堰镇	0.53	0.67	0.04	0.15
官家嘴镇	0.07	0.58	0.03	0.52
归阳镇	1.03	0.66	0.05	0.05
过水坪镇	1.37	0.94	0.06	0.09
河洲镇	1.17	0.75	0.06	0.09
洪桥街道	0.67	0.34	0.02	0.04
黄土铺镇	0.25	0.81	0.04	0.55
蒋家桥镇	0.18	0.60	0.04	0.27
金桥镇	1.26	0.94	0.06	0.07
粮市镇	1.04	0.32	0.03	0.04
灵官镇	0.54	0.66	0.03	0.06
马杜桥乡	0.22	0.14	0.01	0.01
乌江镇	0.82	1.09	0.05	0.05
石亭子镇	0.38	0.64	0.06	0.34
双桥镇	0.71	0.54	0.03	0.09
太和堂镇	0.63	0.62	0.07	0.20
永昌街道	0.33	0.18	0.02	0.03
玉合街道	0.23	0.20	0.01	0.01
砖塘镇	0.52	1.06	0.07	0.24
总计	14.95	15.55	1.05	4.24

附录4 耕地保护相关指标分解表

单位: 万亩

行政区	耕地保护目标	永久基本农田 保护面积	永久基本农田储备区 面积	补充耕地任 务
白地市镇	5.91	5.38	0.05	0.19
白鹤街道	3.15	2.69	0.05	0.02
步云桥镇	6.77	6.05	0.25	0.29
城连墟乡	2.77	2.62	0	0.00
凤歧坪乡	1.75	1.67	0.06	0.05
风石堰镇	3.9	3.71	0.04	0.15
官家嘴镇	3.81	3.27	0.04	0.17
归阳镇	2.7	2.18	0.02	0.07
过水坪镇	4.01	3.82	0.02	0.13
河洲镇	2.46	2.32	0.03	0.10
洪桥街道	1.68	1.38	0.01	0.01
黄土铺镇	5.6	5.12	0	0.11
蒋家桥镇	4.33	4.2	0.03	0.18
金桥镇	4.1	3.97	0.01	0.07
粮市镇	1.77	1.69	0.01	0.07
灵官镇	3.11	3.01	0	0.11
马杜桥乡	0.78	0.68	0.03	0.00
乌江镇	2.32	2.18	0.01	0.14
石亭子镇	3.7	3.51	0.01	0.11
双桥镇	2.94	2.81	0.01	0.06
太和堂镇	5.39	5.01	0.03	0.07
永昌街道	1.85	1.08	0	0.00
玉合街道	0.72	0.55	0.02	0.01
砖塘镇	3.7	3.52	0	0.16
总计	79.24	72.44	0.72	2.28

附录5 补充耕地重点区域资源潜力分布情况表

单位: 亩

行政区	补充耕地总规模
白地市镇	1918.09
白鹤街道	240.93
步云桥镇	2920.63
城连墟乡	47.15
凤歧坪乡	481.54
风石堰镇	1491.10
官家嘴镇	1748.48
归阳镇	687.19
过水坪镇	1324.03
河洲镇	1025.63
洪桥街道	140.93
黄土铺镇	1071.17
蒋家桥镇	1750.52
金桥镇	713.78
粮市镇	700.20
灵官镇	1139.37
乌江镇	1361.80
石亭子镇	1063.41
双桥镇	568.19
太和堂镇	744.88
玉合街道	74.92
砖塘镇	1609.31
总计	22823.24

注: 类型包括高标准农田建设、土地开发、耕地周边资源潜力等。

附录6 祁东县高标准农田建设项目重点分区详细情况表

单位：万亩

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	高标准农田建设	衡阳市祁东县双桥镇等7个乡镇高标准农田建设项目	永昌街道：红塘町村、洪桥街道：马头村等7个乡镇共41个行政村	8.24	2021
2	高标准农田建设	祁东县步云桥镇等8个乡镇高标准农田建设项目	步云桥镇：包角村、官家嘴镇：石龙桥村等8个乡镇共52个行政村	9.34	2022
3	高标准农田建设	祁东县太和堂镇、城连墟乡等2个乡镇高标准农田建设项目	太和堂镇：良村村、城连墟乡：城连墟村等2个乡镇共12个乡镇	1.92	2023
4	高标准农田建设	祁东县灵官镇、金桥镇等2个乡镇高标准农田建设项目	灵官镇：福星村、金桥镇：路陂村等2个乡镇共10个行政村	2.08	2024
5	高标准农田建设	祁东县黄土铺镇、石亭子镇等2个乡镇高标准农田建设项目	黄土铺镇：大胜村、石亭子镇：谷陂塘村等2个乡镇共16个行政村	4.01	2026
6	高标准农田建设	祁东县步云桥镇等3个乡镇高标准农田建设项目	步云桥镇：堆积村、官家嘴镇：三角村等3个乡镇共40个行政村	5.02	2027
7	高标准农田建设	祁东县蒋家桥镇等4个乡镇高标准农田建设项目	蒋家桥镇：腊元村、风石堰镇：杉铺村等4个乡镇共25个行政村	3.73	2023
8	高标准农田建设	祁东县灵官镇高标准农田建设项目	灵官镇：大同市村、大和山村、兴龙村、群利村等一个乡镇共4个行政村	0.42	2024
9	高标准农田建设	祁东县白地市镇、风石堰镇等2个乡镇高标准农田建设项目	白地市镇：铁塘桥村、风石堰镇：沙井村等2个乡镇共7个行政村	1.81	2025

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
10	高标准农田建设	祁东县石亭子镇等3个乡镇高标准农田建设项目	石亭子镇：洪塘村、风石堰镇：大坪村等3个乡镇共19个行政村	3.16	2026
11	高标准农田建设	祁东县归阳镇等3个乡镇高标准农田建设项目	归阳镇：财宏村、乌江镇：大成村等3个乡镇共19个行政村	1.79	2028
12	高标准农田建设	祁东县玉合街道等4个乡镇高标准农田建设项目	玉合街道：玖隆村、永昌街道：尚书村等4个乡镇共17个乡镇	1.48	2029
13	高标准农田建设	祁东县金桥镇等4个乡镇高标准农田建设项目	金桥镇：金龙村、白鹤街道：百家社区等4个乡镇共18个行政村	1.24	2030
合计				44.23	

附录 7 重大工程安排表

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	土地开发	祁东县全域土地综合试点项目	祁东县	全域土地、耕地、村庄进行规划整治	2021-2035
2	土地开发	祁东县全域土地综合试点项目	祁东县	全域土地、耕地、村庄进行规划整治	2021-2035
3	耕地恢复	祁东县耕地恢复工程项目	祁东县	全域	2021-2035
4	高标准农田建设	祁东县高标准农田建设项目	祁东县	全域	2021-2035

注：工程类型包括高标准农田建设、旱地改水田、土地开发、耕地恢复