

永州市冷水滩区人民政府

永州市冷水滩区人民政府 关于《永州市冷水滩区耕地保护国土空间 专项规划（2021-2035年）》的批复

区自然资源局：

你局《关于批准〈永州市冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）〉的请示》收悉。根据2023年永州市冷水滩区国土空间规划委员会第三次会议审查意见，经研究，现批复如下：

一、原则同意《永州市冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。耕地保护目标：至2025年，耕地保护目标41.97万亩；至2035年，耕地保护目标40.07万亩。永久基本农田保护面积：至2025年，永久基本农田面积35.1万亩；至2035年，永久基本农田面积35.02万亩。

二、你局要认真做好《规划》与永州市国土空间规划、永州市耕地保护国土空间专项规划等相关规划的衔接工作，确保《规划》有效实施。

三、你局要切实维护规划的严肃性和权威性，加强规划管理，落实规划要求。若涉及《规划》调整变更，须严格按法定程序规定办理。

永州市冷水滩区人民政府
2024年1月18日

A red circular official seal of the Government of Yongzhou City, Cold Water Beach District. The seal features a central emblem with a sun and a gear, surrounded by the text '永州市冷水滩区人民政府' (Government of Yongzhou City, Cold Water Beach District) in a circular arrangement.

永州市冷水滩区耕地保护国土空间专项规划 (2021-2035 年)

文 本

永州市冷水滩区自然资源局
2023 年 12 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	4
第三节 存在的问题	7
第四节 新形势和新挑战	9
第二章 总体要求	13
第一节 指导思想	13
第二节 规划原则	13
第三节 规划依据	13
第四节 规划目标和任务	18
第三章 严守耕地保护红线	21
第一节 落实耕地保护党政同责	21
第二节 从严控制建设占用耕地	23
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局	25
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	28
第一节 科学划定永久基本农田	29
第二节 划定永久基本农田储备区	30
第三节 优化永久基本农田空间布局	32
第四节 健全永久基本农田保护机制	36
第五章 严格耕地用途管制	39
第一节 分类落实耕地利用优先序	39
第二节 切实规范耕地占补平衡	40

第三节	严格落实耕地进出平衡	42
第四节	严肃处置违法违规占用耕地	44
第六章	保障重要农产品生产空间	47
第一节	优先保障粮食生产空间	47
第二节	切实保障“菜篮子”生产空间	48
第三节	大力拓展农产品多样化生产空间	50
第七章	切实加强补充耕地管理	52
第一节	积极拓展补充耕地空间	52
第二节	加强补充耕地开发计划管理	54
第三节	划定补充耕地重点区域	54
第四节	推进农村土地综合整治	56
第八章	稳妥有序推进耕地恢复	59
第一节	科学划定耕地恢复空间	59
第二节	确定耕地恢复重点区域	60
第三节	探索建立耕地恢复长效机制	62
第九章	着力提升耕地质量	64
第一节	统筹推进高标准农田建设	64
第二节	有序推进旱地改造水田工程	67
第三节	全面推进耕作层土壤剥离再利用	68
第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力	68
第五节	科学防治和利用污染耕地	70
第十章	健全耕地保护管控体系	72
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度	72
第二节	全面推行田长制	73

第三节	健全天空地网调查监测体系	75
第四节	构建耕地全程一体化管控体系	76
第十一章	重点项目建设	78
第一节	旱改水重点项目	78
第二节	土地整治重点项目	79
第三节	耕地恢复重点项目	80
第四节	高标准农田建设重点项目	82
第十二章	强化规划实施保障	85
第一节	加强组织领导和统筹协调	85
第二节	加强规划传导和计划实施	86
第三节	加快科技支撑和信息化建设	87
第四节	加强耕地保护机制探索创新	89
第五节	加强多渠道筹措调度资金	90
第六节	挖掘和传播耕地的文化价值	91
附表		
表 1	冷水滩区耕地保护规划指标表	94
表 2	冷水滩区耕地保护目标划定情况表	95
表 3	冷水滩区耕地保护规划指标分解表	96
表 4	冷水滩区补充耕地空间和恢复耕地空间情况表	96
表 5	冷水滩区补充耕地重点区域分布情况表	98
表 6	冷水滩区恢复耕地重点区域分布情况表	99
表 7	冷水滩区耕地保护重点项目安排表	100

图件

图 1 土地利用现状图

图 2 耕地现状分布图

图 3 耕地保护目标分布图

图 4 永久基本农田分布图

图 5 特殊类型耕地分布图

图 6 永久基本农田储备区分布图

图 7 粮食和重要农产品空间分布图

图 8 补充耕地空间分布图

图 9 恢复耕地空间分布图

图 10 补充耕地重点区域分布图

图 11 恢复耕地重点区域分布图

图 12 耕地保护重点项目分布图

前 言

党的二十大报告强调：“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。这为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，为应对世界多极化趋势下面临的国内外各种风险挑战，也为保障粮食安全提出了更高更新要求。为贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，抗稳粮食安全重任，推进耕地高质量保护、高水平利用，冷水滩区自然资源部门牵头组织，协同财政、发改、农业农村、林业、水利等相关部门，编制了《冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》首先回顾和总结了近年来冷水滩区耕地保护工作成效，分析了冷水滩区耕地保护面临的形势和挑战，提出了全区耕地保护规划目标，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。

耕地保护国土空间专项规划是全区耕地保护工作的统筹谋划和总体设计，具有战略性、协调性和约束性，是冷水滩区开展耕地保护工作的指导性、纲领性文件。规划范围包括冷水滩区行政辖区内全部国土空间（1217平方公里），规划基期年为2020年，近期至2025年，目标年为2035年。

第一章 规划背景

习近平总书记在中央经济工作、农村工作会议上强调，要牢牢守住 18 亿亩耕地红线，对违法占用耕地“零容忍”，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。2022 年中央一号文件再次强调要牢牢守住保障国家粮食安全的底线，采取长牙齿的硬措施，保数量、提质量、管用途、挖潜力。党中央、国务院近年组织开展的制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”整治、农村乱占耕地建房整治、“大棚房”清理整治、“违建别墅”专项整治等一系列专项行动，都预示着严格耕地保护要求在未来将会达到空前高度。当前我区耕地“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。

耕地保护国土空间专项规划是国土空间规划体系的重要组成部分，是实施和深化同级国土空间总体规划的重要手段。为切实发挥规划管控作用，落实最严格的耕地保护制度，统筹好耕地占用、耕地后备资源管理，实现以图管地、精准管控本。为落实最严格的耕地保护制度，扎实推进耕地数量、质量、生态和文化“四位一体”保护，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，保障粮食安全，落实“三高四新”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

冷水滩区地理坐标为东经 111°28'-111°47'，北纬 26°15'-26°49'。位于湖南省西南部，湘江中上游，是永州市中心城区之一，为其政治、经济中心。南连永州市零陵区，西接东安县，北抵衡阳祁东县，东邻祁阳县。区位优势便利，G322 国道、S217 线、衡昆、二广高速、永连公路等贯穿全境，洛湛县、湘桂线在此交汇，零陵机场距城区仅 7 公里。

全区国土总面积 1217 平方公里（182.57 万亩），其中，农用地面积为 149.60 万亩（其中耕地为 41.97 万亩，园地 8.47 万亩，林地 80.32 万亩，草地 4.21 万亩，其他农用地 14.63 万亩），建设用地面积为 27.72 万亩（其中城乡建设用地 22.67 万亩，其他建设用地 5.05 万亩），未利用地面积为 5.25 万亩（其中水域 4.93 万亩，其他土地 0.31 万亩）。

自然资源禀赋和农业生产条件较好。冷水滩区地貌特点以岗、平为主，山、丘、水兼有。北、东、西三面高，中、南部较低平，整个地势近似背北朝南的“簸箕形”。冷水滩区地处亚热带湿润季风气候区，气候温和，光照充足，雨水充沛，雨热基本同季，四季分明。年平均气温为 18.2℃，积温为 6643.0℃，基本能满足双季稻的生长需要。水资源丰富，全区年平均降水量为 1500 毫米，年降水总量 29.95 亿立方米。境内有一级支流 13 条，有二级支流 11 条，三级支流 2 条，小溪流 58 条，境内流域面积大于 100km²

的河流有 5 条。冷水滩区凭借优越的自然资源禀赋和地理区位条件，成为商品粮生产基地县（区）、全省水稻绿色高效创建示范区和湖南粮油“千亿产业”工程重点区县、全国最大的连片黑美人西瓜基地，是粤港澳大湾区的“米袋子”、“菜篮子”的重要生产供应基地。目前拥有粤港澳大湾区“菜篮子”基地 7 个，省级农业示范园 15 个。

耕地呈现“总体结构优，可利用程度高”的特征。全区耕地 41.97 万亩，占全区土地总面积 22.99%。城镇村范围内耕地共 0.87 万亩（其中城市内耕地 941.26 亩；建制镇内耕地 24.44 亩；村庄内耕地 7704.27 亩）。

——**耕地结构总体较优。**水田 37.84 万亩、旱地 4.13 万亩，分别占比 90.16%、9.84%。耕地 83.57%集中在坡度 6°以下，主要集中在上岭桥镇、普利桥镇、伊塘镇、岚角山街道、黄阳司镇；坡度 25°以上耕地仅占 0.07%，主要分布在杨村甸乡。

——**耕地可利用程度较高。**全区现状耕地可长期稳定利用耕地 41.55 万亩，占现状耕地的 98.99%，不稳定耕地主要为河道、林区耕地和石漠化耕地等难以长期稳定利用耕地。全区耕地质量较优，呈“中产地为主，高产地为辅，少量低产地”的总体特征。全区高产耕地（1-3 级）面积占比 28.31%，主要分布在普利桥镇、黄阳司镇和牛角坝镇；中产耕地（4-6 级）占比 51.58%，主要分布在上岭桥镇、普

利桥镇和黄阳司镇；低产耕地（7-10级）占比20.11%，主要分布在上岭桥镇和普利桥镇。

第二节 主要成效

冷水滩区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，牢牢守住耕地红线，在耕地数量、质量和生态保护方面取得显著成效。

“田长制”助力保障国家粮食安全。通过压实责任强化目标管理，层层签订耕地保护目标责任书，加强和改进耕地占补平衡，严格落实国家下达耕地保护任务，推行“田长制”，区党政主要负责同志担任本级田长，定期研究部署耕地保护工作。全区共有区级田长18个，乡级田长90个，村级田长193个，网格田长682个，组织体系逐渐完善，基本构建形成党政同责、部门协同、上下联动、网格覆盖的耕地保护责任体系。通过加强耕地质量建设，耕地亩均粮食综合生产能力得到提高。

“两个平衡”核心制度有效落实。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，阶梯式设置“节地”目标，保障好项目用地，提升用地效益，从严控制建设占用耕地；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，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，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，切实做到“先补后占”“占一补一”“占优补优”，在守住耕地红线的同时为各类建设项目落地和全区经济社会高质量发展提供了土地要素保障。

耕地布局得到逐步优化。以土地整治为重要抓手，大力推进高标准农田建设，推动了田、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%。从2010年到2020年底，全区完成高标准农田面积26.26万亩，切实提升了耕地粮食综合生产能力。

耕地保护体系基本健全。依托遥感卫星、无人机航拍、人工核查等手段，以月度、季度和年度为周期，动态掌握全区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。近年来，从调查监测、规划管控、用途管制、执法问责、宣传教育等方面对耕地实施了全过程管理。优化项目选址，不占或少占耕地，建设占用耕地同比持续下降；构建“天空地网”综合监测体系，实现耕地变化及时发现；健全月清“三地两矿”和“图斑快递”机制，形成了“问题发现—交办任务—整改

销号”全流程耕地监管工作机制；通过采取“长牙齿”的硬措施强化执法督察，高质量完成“大棚房”问题、违建别墅问题清查整治和国家督察反馈问题整改，耕地长期减少的局面得到扭转。耕地全程一体化保护体系基本构建形成，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”。

违法乱占耕地有效遏制。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，在全区耕地保护工作中形成了“执法必严、违法必罚、违纪必追”的强大震慑力。开展新增违法用地零增长、存量违法用地清零的“双零行动”，推进农村乱占耕地建房整治、违法违规占用耕地重点问题整治和坑塘水面占用耕地专项整治。扎实抓好国家和省级督察反馈问题整改，形成了坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”的高压态势。采取“图斑快递、现场告知、立行立改”等措施，实现“监测有平台、问题早处置、整改全落实”，全区乱占耕地得到有效遏制。

农业基础得到有力夯实。“十三五”期间，冷水滩区坚守耕地保护红线，积极推进高标准农田建设，粮食作物播种面积稳定在75万亩以上，总产量稳定在32万吨以上，粮食生产持续稳定。

耕地抛荒得到有效遏制。2021年，全区摸排上报并治理耕地抛荒面积3760亩。按照“应种尽种”的原则精准施策，有水源的水田必须翻耕，缺水的高岸田、旱土翻耕种植大豆、玉米、红薯等旱粮作物，采取有力措施复耕复种。

第三节 存在的问题

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

耕地撂荒和耕地“非粮化”的形势依然严峻。通过对比近三年变更调查数据成果分析，全区耕地“非粮化”造成耕地减少面积为12.67万亩；从流向看，耕地流向林地7.76万亩，流向园地2.06万亩，流向坑塘2.76万亩，流向草地0.08万亩。全区农村常年在外从事“非农”行业的劳动力7.4万以上，农村青壮年劳动力短缺使得耕地抛荒问题依然十分突出。尽管各乡镇采取复耕复种等专项整治措施，耕地“非农化”、“非粮化”情况逐年下降，但总体上仍

有不同程度的问题突显，且今后维持复耕复种耕地的持续种植依然面临严峻考验。

耕地提质改造任务仍然艰巨。冷水滩区农业基础设施依然薄弱，大中型灌区配套和节水改造率较低，渠系“最后一公里”问题仍然突出。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。全区耕地依然有23.02万亩耕地还未实施高标准农田项目，提质改造任务仍然较重。加之农业生产中过量施用化肥、农药、农膜等农用化学物质，长期以来重用轻养，导致土壤有机质含量下降，地力衰减，土壤养分失调，耕地质量有待进一步提升。

建后管护机制待健全。农田建设三分建、七分管，但重建设、轻管护的问题长期存在。农田建设未能有效落实管护经费、管护主体和管护责任，管护措施和手段薄弱，后续监测评价和跟踪督导机制不完善。现状项目日常管护不到位，设施设备损毁后得不到及时有效修复，常年带病运行，工程使用年限明显缩短。因此建立农田建设项目管护经费合理保障机制，调动收益主体管护积极性，确保建成的工程设施正常运行尤为重要。同时建立健全农田管护机制，明确管护主体，落实管护责任，防止出现建成农田被占用、出现撂荒的情况。

第四节 新形势和新挑战

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

党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度。耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定，是关系国计民生的头等大事。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。实行耕地保护党政同责，把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核。

省委、省政府始终把耕地保护工作摆在突出重要位置。省委书记反复强调：“现有耕地数量一亩都不能再少”、“全面推行田长制，要明确耕地保护目标，加强信息化建设，构建田长责任体系，牢牢守住耕地红线”。省委、省政府多次展开研究耕地保护、田长制、粮食生产和粮食安全工作会议，将耕地保护纳入绩效评估和真抓实干督查激

励。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、市政府高度重视耕地保护工作。永州市委市政府会议多次专题研究部署耕地保护、田长制、粮食生产和粮食安全工作，全面推行田长制，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。2023年永州市市委一号文指出要坚决守牢确保粮食安全、严守耕地保护红线、提升高标准农田建设质量；市政府出台《县区政府管理区土地管理和耕地保护责任目标考核办法》，市人民政府与县区人民政府、县区人民政府与乡镇人民政府层层签订耕地保护责任状，各级政府（管委会）主要领导为耕地保护第一责任人；相继成立了违建别墅、“大棚房”清查整治等专项工作领导小组，深入推进各类专项行动。

冷水滩区作为永州市市区所在地，处于城镇化加快推进阶段，未来建设占用耕地需求仍然强劲。全区规划期耕地占补平衡、进出平衡挑战依然巨大。立足新发展阶段，对标耕地保护新形势新要求，全区耕地保护面临一定的困难和挑战。

应对粮食安全危机要求严守耕地红线面临挑战。耕地是粮食生产的命根子。国家层面强调：“严格落实耕地保护制度，坚决守住耕地保护红线，18亿亩耕地必须实至名

归，农田就是农田而且必须是良田”。2022年中央一号文件更是提出分类明确耕地用途，确保耕地主要用于粮棉油糖菜和饲草料等生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于种粮。从全区经济发展的实际情况来看，冷水滩区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，从省级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“非农化”“非粮化”问题导致耕地流失的趋势依然存在，这对守住耕地保护红线造成一定的冲击。

落实耕地占补平衡的压力日趋增加。随着“十四五”发展规划的展开，冷水滩区也迎来了一系列重大的发展机遇，未来几年冷水滩区面临比过去更大的发展强度，各类项目用地速度加快，中心城区用地扩张、新农村建设继续推进，占用耕地难以避免。在严格生态保护的大背景下，尽管调查显示全区耕地后备资源总量较多，但从分布来看，现有后备资源分布较为分散、规模较小、地理区位较远、地势地形和水源条件较差，实际可开垦耕地的优质资源较少，开发难度越来越大。此外，自然资源部严格补充耕地

要求，部省将补充耕地纳入卫星监测重点监测范围对出现“非农化”“非粮化”问题的将实行冻扣指标并要求整改，乡镇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”。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，而全区实际可恢复耕地资源潜力有限，政府财政资金不足，且难以保障持续落实耕种，耕地“进出平衡”的落实难度较大。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，严格落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护的决策部署，立足新发展阶段，统筹经济发展和粮食安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，扎实推进耕地数量、质量、生态和文化“四位一体”保护，采取“长牙齿”的硬措施，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，切实保障粮食安全，全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，立足冷水滩区发展基础及特色优势，加快推进“一核两轴三圈”空间格局建设。

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；严格落实耕地用途管制，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，统一管控。按照因地制宜原则，统筹好耕地、林地、园地等农用地空间关系，处理好耕地与生态保护红线、建设用地的空间关系；按照“米袋子”优先、“菜篮子”调优、林果业上山原则，统筹协调好耕地用途与各类农业生产活动的关系；按照良田净增加原则，统筹好耕地恢复与高标准农田建设、农村土地整治的关系，将各类空间都统一到国土空间同一底板，实现耕地保护“一张图”管控。

坚持问题导向，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。

坚持从严从实、稳妥过渡。坚持严的总基调，以“零容忍”的态度，采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，提高粮食生产防灾减灾能力，稳步提升粮食产能。统筹协调好发展与保护关系，非农建设不占或少占耕地，提高节约集约用地水平。按照“存量过渡，遏制增量”原

则，协调农村建房用地和耕地红线的关系，杜绝新增违法违规占用耕地，稳妥处置存量问题，依法依规保障民生用地需求。科学规划恢复耕地空间，留出过渡期，合理安排恢复耕地项目，推动恢复耕地逐步复耕。

坚持压实责任，实行全民保护。全面加强党对耕地保护工作的领导，实行耕地保护党政同责，将耕地保护目标作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。强化落实耕地保护部门共同责任，全面建立区、乡、村及网格田长体系，压紧压实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 规划依据

（一）法律法规

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年）；
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年）；
3. 《中华人民共和国环境保护法》（2019年）；
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年）；
5. 《中华人民共和国基本农田保护条例》（2011年）。

（二）部门规章及规范性文件

1. 《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）；
2. 《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）；
3. 《中共中央办公厅国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见的通知》（厅字〔2019〕48号）；
4. 《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号）；
5. 《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）；
6. 《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资规〔2019〕87号）；
7. 《中共湖南省委 湖南省人民政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》（湘发〔2017〕23号）；
8. 《中共湖南省委 湖南省人民政府印发<关于建立全区国土空间规划体系并监督实施的意见>的通知》（湘发〔2020〕9号）；
9. 《湖南省人民政府办公厅关于切实保护耕地坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（湘政办明电〔2020〕52号）；
10. 《湖南省人民政府办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的通知》（湘政办明电〔2021〕6号）；

11. 《湖南省国土资源厅关于印发<冷水滩区耕地保有量和基本农田保护面积指标分解表>的通知》（湘国土资发〔2016〕60号）；

12. 《湖南省自然资源厅 湖南省农业农村厅关于进一步加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（湘自然资发〔2019〕50号）；

13. 《湖南省自然资源厅关于全面开展国土空间规划编制工作的通知》（湘自然资发〔2020〕44号）；

14. 《关于开展耕地后备资源调查和规划划定的通知》（湘自然资办发〔2020〕166号）；

15. 《湖南省自然资源厅关于进一步加强耕地保护工作的通知》（湘自资发〔2021〕10号）；

16. 《湖南省自然资源厅关于严格落实耕地进出平衡的通知》（湘自资发〔2022〕15号）；

17. 《湖南省关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》。

（三）相关规划

1. 《湖南省土地利用总体规划（2006-2020年）》；
2. 《湖南省主体功能区规划》；
3. 《湖南省耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》；
4. 《永州市国土空间总体规划（2021-2035年）》；

5. 《永州市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》；
6. 《冷水滩区土地利用总体规划（2006-2020年）》；
7. 《冷水滩区高标准农田建设规划（2021-2030年）》；
8. 其他相关法律、规章。

（四）技术标准

1. 《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）；
2. 《基本农田划定技术规程》（TDT1032-2011）；
3. 《永久基本农田数据库标准》（2019版）；
4. 《耕地质量划分规范》（NY/T2872-2015）；
5. 《耕地地力调查与质量评价技术规程》（NY/T1634-2008）。

第四节 规划目标和任务

到2025年，耕地保护全程一体化和数量、质量、生态和文化“四位一体”的耕地保护利用体系基本形成。到2035年，任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举的耕地保护机制全面构建，现代化、法治化的耕地保护体系基本建成，国土空间规划确定的耕地保护目标任务全面完成，全区耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

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，

严格落实耕地保护目标（到2025年，耕地保护目标41.97万亩；到2035年，耕地保护目标41.07万亩），对占用的耕地严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。

强化永久基本农田特殊保护，稳定优质耕地布局。逐地块划定永久基本农田，建立永久基本农田数据库，明确重点用于发展粮食生产，特别是水稻生产；强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，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。

稳妥有序推进耕地恢复，引导耕地集中布局。科学评价耕地恢复资源，划定耕地恢复空间，根据国家相关政策要求积极稳妥推进耕地恢复，引导在陡坡山地上种植苗木、林木，将平原耕地种植苗木、林木的逐步恢复为耕地，实现全区耕地总体布局优化。

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，进一步稳固冷水滩区作为全国粮、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、生态良好的高标准农田；因地制宜有序实施旱地改造水田工程，有效提升粮食产能；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法规为支撑，加快完善耕地保护制度建设，全面推行“田长制”，严肃查处违法违规乱占耕地行为，健全“天空地网”一体化管控体系，全面推进耕地保护信息化建设进程，切实提升智慧耕地监管水平。

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	41.97	41.07	约束性
永久基本农田保护面积	35.10	35.02	约束性
永久基本农田储备区规模	0.35	0.35	预期性
补充耕地任务量	1.25	2.40	预期性
粮食播种面积	75.30	75.30	预期性
高标准农田建设任务	9.78	35.02*	预期性
油菜种植面积	11.00	11.00	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

落实上级下发的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。将耕地保护目标和永久基本农田带位置下达至各乡镇，作为规划期必须守住的保护红线任务。全区至2025年落实41.97万亩耕地保护目标和35.10万亩永久基本农田保护目标，至2035年落实41.07万亩耕地保护目标和35.02万亩永久基本农田保护目标。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，区党委政府和乡镇党委政府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。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，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 2.40 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。区政府每年负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，总体方案坚持总量平衡、以进定出、进优出劣原则，确保“三调”稳定耕地不再减少。所有转出转进的耕地均须明确面积、范围、实施位置转出和转进耕地地块实现数、图和实地一致。转进的耕地须符合国土调查的耕地认定标准。

有序推进就地整改恢复。为保证本行政区域内耕地和

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

第二节 从严控制建设占用耕地

统筹城乡发展空间，落实主体功能区战略，深入落实“三区两城”“一核两轴三圈”战略部署，加强规划管控和自然资源要素保障，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制全区城镇开发边界、基础设施建设和农村建设占用耕地规模和布局。引导项目科学用地与选址，以节约集约用地缓解建设占用耕地压力。

推进城镇集约集聚发展。综合考虑冷水滩区主体功能定位，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，协调处理耕地保护与城镇开发建设的矛盾。推进以城区为重要载体的城镇化建设提供资源要素保障，重点满足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，强化重要区域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。重点保障衡永高速、永零高速、S228机场大道、邵永高铁、永州国际陆港综合产业园、永州市太洲水电站库区项目等市级以上交通、水利等基础设施项目建设。

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。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。

严控临时用地占用耕地和永久基本农田。临时用地选址确实难以避让耕地和永久基本农田的，应按规定程序从严论证从严审批从严监管，确保尽量少占耕地和永久基本农田。强化临时用地占用耕地和永久基本农田土地复垦验收监管，确保临时用地保质保量复垦恢复到原种植条件。

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。

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。全区生态保护红线内耕地 0.10 万亩，其中水田 0.09 万亩，旱地 0.01 万亩。自然保护地范围内耕地全部处于一般控制区内，自然保护地外生态保护红线内耕地 7.52 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。全区城镇开发边界内耕地 1.97 万亩（城镇村范围外耕地 1.83 万亩，城镇村范围内耕地 0.14 万亩）。在城镇开发边界集中建设区进行成片开发，注重节约集约用地，组织编制土地征收成片开发方案纳入当地国民经济和社会发展年度计划，并报省级人民政府批准。成片开发占用耕地的，应对占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，尽量避让长期稳定利

用耕地。将已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入卫星监测重点监测对象，对耕地使用状况开展动态监测。对未使用且又可以耕种并收获的，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。全区河湖高水位线范围内耕地0.11万亩。对河湖管理范围内耕地，在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下依法依规分类处理。其中位于主河槽内、洪水上滩频繁、水库征地线以下的不稳定耕地，不纳入耕地保护目标任务，有序退出。对于纳入耕地保护目标的耕地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高秆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。

种植油茶耕地。全区种植油茶的耕地面积920.43亩，主要分布在蔡市镇、黄阳司镇等地。在耕地数量总体稳定的前提下，规划期逐年稳步将山上适宜种植油茶耕地调整为林地，将山下适宜种植水稻、大豆等农作物的衰果期油茶林调整为耕地，不得再占用现有稳定利用耕地种植油茶。按照“油茶上山、耕地下山”原则，合理置换地类种植油茶。

批而未用耕地。全区城镇村范围外“批而未用”耕地1.48万亩，主要分布在岚角山街道、上岭桥镇、黄阳司镇、凤凰街道等地。对已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入耕地监测重点对象，动态监测耕地使用状况。

对未使用且可耕种并收获的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

城镇村范围内耕地。全区城镇村范围内耕地 0.87 万亩。该类耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前严格按照要求落实耕种，建设占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。依托村庄规划引导乡村建设合理用地，村民建房、农村公共公益设施、农村一二三产业融合发展用地、设施农用地等优先使用村庄范围内土地。

第四章 强化永久基本农田特殊保护

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，全面加强质量建设，建立健全保护机制，确保永久基本农田数量、质量和布局总体稳定。

第一节 科学划定永久基本农田

科学合理分解下达目标任务。以可长期稳定利用耕地为基础，综合考虑资源禀赋和主体功能定位，将省级下达的近期目标（35.10万亩）、远期目标（35.02万亩）永久基本农田保护目标任务逐级分解下达至各乡镇，切实推进在乡镇层面将永久基本农田严格落实到具体地块。

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。自

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

专栏 4-1 永久基本农田划定规则

永久基本农田原则上在长期稳定利用耕地上划定。优先将以下长期稳定利用耕地划入：

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

下列耕地不得划为永久基本农田：

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

第二节 划定永久基本农田储备区

合理划定永久基本农田储备区。为提高重大建设项目用地审查报批效率，做到保质保量补划落地，在落实永久基本农田保护任务的基础上，以全区永久基本农田总量不减少为目标，调查摸清未划入永久基本农田的耕地图斑现状，将具有良好农田基础设施，具备调整补充为永久基本农田条件的耕地划为永久基本农田储备区。根据未来一定时期内重大建设项目占用、生态建设等补划永久基本农田

需要，全区划定永久基本农田储备区 0.35 万亩。

健全和完善永久基本农田储备区制度。已建成的高标准农田以及整治恢复的优质耕地应当优先纳入永久基本农田储备区。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，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：

- (1) 已建成的高标准农田，经土地综合整治新增加的耕地正在实施整治的中低产田；
- (2) 与已划定的永久基本农田集中连片，质量高于本地区平均水平且坡度小于 15° 的耕地；
- (3) 依据《土壤污染防治法》列入优先保护类、安全利用类的耕地；
- (4) 集中连片、规模较大，有良好的水利与水土保持设施的耕地等。

严禁划为永久基本农田储备区的耕地：

- (1) 土地利用现状图上虽为耕地但实地为建设用地、林地、草地、园地、湿地、未利用地、设施农用地、水域及水利设施用地等；
 - (2) 位于生态保护红线范围内的耕地；
 - (3) 重要水源地 15—25° 的坡耕地；
 - (4) 严重沙漠化和石漠化耕地；
 - (5) 依据《土壤污染防治法》列入严格管控类耕地；
 - (6) 因生产建设活动或自然灾害严重损毁且无法复垦的耕地；
 - (7) 河道两岸堤防之间范围内不适宜稳定利用的耕地；
 - (8) 25° 以上的坡耕地以及纳入生态退耕还林还草范围的耕地；
 - (9) 城镇开发边界范围内的耕地等。
-

第三节 优化永久基本农田空间布局

优化永久基本农田空间布局。紧密衔接国土空间总体规划城镇开发边界划定成果和规划空间布局，按照“总体稳定、局部处理”、严肃认真、实事求是的原则，积极稳妥开展划定成果核实处置，全面巩固永久基本农田划定成果。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地整治和高标准农田建设等方式，将零星分散等劣质耕地逐步调出，土层深厚、土壤性状良好的优质耕地等量划入逐步解决现有永久基本农田“划远不划近”、“划劣不划优”等问题，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更加合理。

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

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

——**摸清质量不优情况。**结合地形特点，从耕地结构、坡度、质量等别、污染状况等方面分析永久基本农田图斑的质量状况，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。对不实永久基本农田疑似图斑开展实地核查，加快推进不实永久基本农田核实整改工作，针对各乡镇永久基本农田划定成果存在的问题图斑，分类别确定布局优化方案。

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

——问题地块就地整改恢复。按照坚决遏制新增、稳妥处置存量原则，结合土地月清“三地两矿”任务清单、卫片执法问题整改、农村乱占耕地建房问题及坑塘水面占用耕地整治等专项行动，依法依规推进问题图斑整改。

——加大恢复耕地力度增强补划潜力。对于永久基本农田问题突出但补划潜力不足的乡镇，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。

专栏 4-3 符合占用永久基本农田的情形

重大建设项目：国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。重大建设项目包括：

- (1) 党中央、国务院明确支持的重大建设项目；
- (2) 按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》(发改投资〔2020〕688号)要求，列入需中央加大用地保障力度清单的项目；
- (3) 中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；
- (4) 纳入国家级规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；
- (5) 省级公路网规划的省级高速公路；
- (6) 原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等项目。

土地整治：

(1) 在土地整理复垦开发和高标准农田建设中，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，要在项目区内予以补足；难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务；

(2) 全域土地综合整治区域内涉及永久基本农田调整的，应编制调整方案并按有关规定办理，调整方案应纳入村庄规划。

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

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

探矿采矿：

(1) 石油、天然气、页岩气、煤层气等油气战略性矿产的地质勘查，经批准可临时占用永久基本农田布设探井。在试采和取得采矿权后转为开采井的，可直接依法办理农用地转用和土地征收审批手续，按规定补划永久基本农田；

(2) 煤炭等非油气战略性矿产，矿业权人申请采矿权涉及永久基本农田的，根据露天、井下开采方式实行差别化管理。对于露天方式开采，开采项目应符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求；对于井下方式开采，矿产资源开发利用与生态保护修复方案应落实保护性开发措施。井下开采方式所配套建设的地面工业广场等设施，要符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求；

(3) 已设矿业权与永久基本农田空间重叠的，各级地方自然资源主管部门要加强永久基本农田保护、土地复垦等日常监管，允许在原矿业权范围内办理延续变更等登记手续。已取得探矿权申请划定矿区范围或探矿权转采矿权的按上述煤炭等非油气战略性矿产管理规定执行。矿业权人申请扩大勘查区块范围或扩大矿区范围、申请将勘查或开采矿种由战略性矿产变更为非战略性矿产、涉及与永久基本农田空间重叠的，按新设矿业权处理。矿业权人不依法履行土地复垦义务的，不得批准新设矿业权，不得批准新的建设用地。

量质并重做好永久基本农田恢复补划。永久基本农田中的非耕地应恢复或调整补划到位，确保本行政区域内耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低。必须在可以

长期稳定利用耕地上落实永久基本农田补划任务，补划地块应当符合永久基本农田划定要求，且与生态保护红线、城镇开发边界不交叉、不重叠、不冲突。尽量与原永久基本农田连片集聚，原则上优先从永久基本农田储备区中选取。储备区中难以补足的，在县（区）域范围内其他优质耕地中补划，县（区）域范围内无法补足的，可在市域范围内补划。优先将高标准农田补划为永久基本农田。建立踏勘论证制度，对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行踏勘论证，并在用地预审中进行实质性审查，确保占用永久基本农田必要合理，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致。

及时更新完善永久基本农田数据库。根据自然资源部关于永久基本农田动态监测监管的要求，统一永久基本农田划定、建设、补划和数据库建设标准，依托全国永久基本农田动态监测监管系统，针对当前法律和相关政策规定的允许占用调整永久基本农田的情形，在永久基本农田布局调整完成后，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 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。

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。

完善永久基本农田保护补偿机制。按照“谁保护、谁受益”的原则，探索实施“义务必尽、任务可调、代保有偿、长期坚持”的永久基本农田异地有偿代保模式。探索建立耕地保护基金，对耕地保护特别是永久基本农田保护成效突出的乡（镇）政府、农村集体经济组织和农户给予奖补。

加强永久基本农田动态监管机制。依托全国永久基本农田动态监管系统，及时动态更新永久基本农田划定数据库，并纳入自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，作为土地审批、卫片执法、土地督察的重要依据。对调整永久基本农田布局的建设项目实行清单式管理，通过信息化监管平台、“双随机一公开”以及不定期检查等方式，对补划永久基本农田的数量、质量进行动态监管，实现永久基本农田调整、补划全链条管理。结合土地督察、全天候遥感监测、土地卫片执法检查等，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全程跟踪，实现永久基本农田全面动态管理。

强化执法监督和保护考核机制。切实加大对永久基本农田的执法监察力度，充分应用各级执法监管平台，加强日常监管。加强自然资源与纪检监察、检察、法院、公安、审计、发展改革等单位的联处联动。严格规范涉嫌耕地犯罪案件移送工作。落实地方各级党委、政府耕地保护主体

责任，将永久基本农田保护情况纳入耕地保护和粮食安全责任制考核、领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。

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

第五章 严格耕地用途管制

立足全区耕地资源禀赋，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。全区永久基本农田35.02万亩，占全区耕地面积的83.44%，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。永久基本农田内现状种植粮食作物的，继续保持不变；现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴政策引导向种植粮食作物调整。种粮情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。

一般耕地。全区一般耕地6.95万亩，占全区耕地面积的16.56%，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 严格落实耕地占补平衡

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

严格耕地占补平衡要求。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地，严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田。现状为耕地的，按照耕地地类报批，应依法落实耕地占补平衡。现状为非耕地，但经实施土地开发整理等项目开垦成耕地且经验收确认，并在自然资源部“全国耕地占补平衡动态监管系统”入库的，按照耕地地类报批。农村村民建住宅，应当尽量使用原有的宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田；确需占用永久基本农田以外耕地的，严格落实

耕地占补平衡。

拓宽补充耕地来源渠道。强化补充耕地源头管控，充分利用旱地改水田、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。

加强新增耕地全过程管理。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；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，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，形成明确验收意见；新增耕地质量要征求农业农村部门的意见，要对新增耕地进行耕地质量评定，形成耕地质量评定报告；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；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。

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。区人民政府对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在县（区）域范围内落实耕地进出平衡；县（区）域范围内无法落实耕地进

出平衡的，区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，区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。确需将一般耕地转为其他农用地的，应当优先选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地。建立耕地转出负面清单制度，不得通过将优质耕地转为其他农用地的方式，规避非农业建设占用耕地补充责任。设施农业用地应尽量避免让占用耕地，确需占用的应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施予以保护。

规范引导耕地转进。引导在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、林木，同步将耕地恢复空间中种植条件好的林地、园地整治恢复为耕地，实现空间置换、布局优化，推动优质耕地集中连片保护。

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

专栏 5-1 转出转入负面清单

负面清单	管制内容
不得转入	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。
不得转出	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； 未经批准不得将可长期稳定利用耕地转为林地、草地、园地等其他等农用地及农业设施建设用地； 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。

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，由区人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

从严处置、严格执法、严肃问责。结合耕地卫星遥感监测、执法、年度及日常国土变更调查情况对重点类型问题开展监督检查工作，采取“长牙齿”的硬措施，重点清

理整治新增农村乱占耕地建房问题、违法违规占用耕地挖湖造景问题、违法违规占用耕地超标准建设绿化带绿色通道问题、违法违规占用耕地绿化造林或将耕地转为园地等其他类型农用地问题。对存在实质性违法建设的行为，从严处置；对违法违规占用永久基本农田、改变耕地地类的，责令恢复为耕地、消除违法状态，确实无法恢复的，将按照规定冻结违法用地所在地区储备库内补充耕地指标。对项目批准责任人和违法当事人涉及党纪政务处分的，移送纪检监察机关追究责任；对涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

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

专栏 5-2 耕地用途管制要求

负面清单	管制内容
农村建房 “八不准”	(1) 不准占用永久基本农田建房；(2) 不准强占多占耕地建房；(3) 不准买卖、流转耕地违法建房；(4) 不准在承包耕地上违法建房；(5) 不准巧立名目违法占用耕地建房；(6) 不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；(7) 不准非法出售占用耕地建的房屋；(8) 不准违法审批占用耕地建房。
耕地保护 “六个严禁”	(1) 严禁违规占用耕地绿化造林；(2) 严禁超标准建设绿色通道；(3) 严禁违规占用耕地挖湖造景；(4) 严禁占用永久基本农田扩大自然保护区；(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 “六严禁”	(1) 严禁将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地；(2) 严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；(3) 严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；(4) 严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；(5) 严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施；(6) 严禁任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。
耕地用途 “五不得”	(1) 不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；(2) 不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿规模；(3) 不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；(4) 未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；(5) 未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

第六章 保障重要农产品生产空间

落实国家重要农产品保障战略，以保障国家粮食安全为底线，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

优先保障粮食生产空间，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，全区粮食播种面积 75.30 万亩以上，粮食产量稳定在 32.45 万吨左右，巩固湖南粮油“千亿产业”工程示范县区称号，稳固打造“早专晚优”季稻绿色高质高效万亩示范片 4 个，千亩示范片 11 个，200 亩示范片 183 个。

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，确保落实水稻播种面积任务。发挥冷水滩区双季稻生产优势，通过集中育秧、机械化作业、社会化服务和政策激励等措施推进压单扩双。提高科技投入，加快旱生水稻品种研究，拓广水稻种植空间。到 2025 年，以岚角山街道、普利桥镇、花桥街镇、黄阳司镇和伊塘镇为重点乡镇，确保水稻生产功能区 26.36 万亩底线不突破，水稻种植面积 70.25 万亩以上。

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，进一步增加旱粮种植面积。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，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。以蔡市镇、牛角坝镇、花桥街镇、黄阳司镇和伊塘镇为重点乡镇，至2025年，玉米播种面积不低于5.32万亩，大豆播种面积不低于3.95万亩。

优化其他粮食作物生产空间。以多元发展，实出专用，改善品质为目的，不断优化丰富粮食生产结构，全力制止耕地抛荒，因地制宜发展种植马铃薯、甘薯等旱地杂粮作物，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。重点建设以岚角山街道、上岭桥镇和蔡市镇为重点乡镇，薯类播种面积不低于0.88万亩以上。

第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

永州粤港澳大湾区“菜篮子”生产基地数量位居全国地级市之首，蔬菜出口额连续5年占全省出口总额的95%

以上。其中冷水滩区已建成“菜篮子”备案基地14个，“湘江源”蔬菜基地2个，培育湘君、天之果、金生和等品牌9个，认证绿色食品12个，地理标志产品1个。冷水滩区切实保障“菜篮子”品种丰富、供应充足，积极推动保供蔬菜基地提质改造升级，提高蔬菜应急保供能力。到2025年，全区蔬菜播种面积稳定在29万亩。

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，有效保障冷水滩区水产品的优势供给。

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。拓展蔬菜、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，提高单产。

优化油料作物生产空间。将油菜生产和美丽宜居村庄建设、乡村旅游发展有机融合，依托蔡市镇美丽乡村示范镇建设，优化油菜生产布局，加强冬春油菜生产培管，推进油菜品种更新换代。加快推进“稻油”水旱轮作模式，抓好“一季稻+油菜”“一季稻+再生稻+油菜”“旱地滩涂或棉田+油菜”生产，适度发展“双季稻+菜用、花用油菜”。至2025年油菜播种面积不低于11.00万亩。

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。以花桥街镇、

伊塘镇的优质烤烟基地为依托，重点建设标准化烟田，实现烟叶供应基地化、烟叶品种特色化、烟叶生产现代化。

改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间。加强水果、茶叶、药材种植产业基地建设，合理优化种植布局，积极引导多年生木本藤本果、茶、药作物从平原耕地向陡坡山地转移，实现山上、山下区域置换。抓好老果园品改低改和低产老茶园品改，积极发展林下种植、养殖，推动空间复合利用。加快推进伊塘黑美人西瓜、蔡市蜜桃、普利桥蜜柚、黄阳司黄桃等特色水果种植基地建设，重点打造普利桥白茶特色茶叶生产优势区，着力建设黄阳司镇、普利桥镇、牛角坝镇等乡镇青蒿、桑叶、金槐、山苍子、金银花等优质中药材原料基地。

第七章 科学合理实施耕地开发

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

第一节 合理规划补充耕地空间

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。

合理划定耕地后备资源。全区耕地后备资源面积 3.35 万亩，其中林地 1.89 万亩（灌木林地 0.31 万亩、其他林地 1.58 万亩），非林地 1.45 万亩（果园 0.85 万亩、茶园 23.20 亩、其他园地 0.13 万亩、其他草地 0.46 万亩、裸土地 65.35 亩）。全区耕地后备资源分布较多的是伊塘镇、上岭桥镇、普利桥镇和黄阳司镇，占全区耕地后备资源面积的 70.31%。通过对耕地后备资源进行清查与摸底，准确把握全区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。

深入挖掘旱地改水田资源潜力。全区可旱改水资源潜

力 0.66 万亩，其中普利桥镇、黄阳司镇、上岭桥镇，合计 0.39 万亩，占全区旱改水资源总量的 58.88%，是旱改水重点区域。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。

整合现有耕地周边可开发资源潜力。全区耕地周边新增耕地潜力 0.15 万亩，主要分布于黄阳司镇、上岭桥镇、普利桥镇。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。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。

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，加强跨区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，衔接永州市耕地保护专项规划成果，规划期冷水滩区补充耕地任务量 2.4 万亩，预计到 2025 年，全区需要落实补充耕地任务 1.25 万亩；到 2035 年，预计全区需要落实补充耕地任务 2.40 万亩。

构建耕地开发调控机制。以补充耕地计划管理为抓手，引导各乡镇有序耕地后备资源开发。根据全区实际使用建设用地规模、补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施后与后期管护情况、社会经济状况等因素，及时对各乡镇年度开发计划规模进行调控。各乡镇根据市级下达的补充耕地任务量加强落实，并引导合理补充耕地。

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

第三节 划定补充耕地重点区域

根据耕地后备资源禀赋，将补充耕地潜力较大、地块较集中区域作为补充耕地重点区域。全区补充耕地重点区域主要分布在南部补充耕地重点区域、中部补充耕地重点区域和北部补充耕地重点区域。

——**南部补充耕地重点区**。主要涉及仁湾街道的红星村、金台村、罗建村，岚角山街道的楚江圩社区、春光村、高桥头村、五口井村，伊塘镇的湓塘村、茶花村、东风村、花亭子村、麻塘村、孟公山村、庙山村、永州市柑桔示范场、永州市林科所一、长木塘村、紫竹街社区，蔡市镇的池塘铺村、红卫村、零东圩村4个乡镇21个村。该区域经济发展水平较高，交通便利，水热资源丰富，地势平坦，海拔较低，区内宜耕后备资源地块集中连片度高，开发难度相对较小。补充耕地潜力约为9700亩，其中新增水田潜力约2400亩。

——**中部补充耕地重点区**。主要涉及高溪市镇的扶桥坝村、香馥坝村，黄阳司镇的大湾村、郝皮桥村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、六牙市村、坪湖塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、田坝塘村、同乐滩村、五福亭村、星火村，上岭桥镇的八礼村、潮水村、大塘乾村、电站村、古塘村、雷发庄村、楼子房村、明塘村、仁山村、三大桥村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝

村、沿河村、竹山桥村 3 个乡镇 34 个村。该区域水量充沛、地势平坦、经济发展水平较高，宜耕后备资源地块集中连片程度较高，宜耕性较好。补充耕地潜力约为 9100 亩，其中新增水田潜力约 2200 亩。

——**北部补充耕地重点区**。该区域范围为普利桥镇的拱桥村、落刀塘村、楠木冲村、普利桥社区、岐山村、下叶塘村、小江桥村、小水村、许家村、盐目桥村、雨塘村、朱家洞村、荷塘村，牛角坝镇的湘山街社区、竹溪村 2 个乡镇 15 个村。该区域水源充足，交通便捷，宜耕后备资源地块集中连片程度较高。补充耕地潜力约为 4000 亩，其中新增水田潜力约 1000 亩。

第四节 推进农村土地综合整治

以土地整治为平台，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。在尊重农民意愿基础上加快土地流转，集中连片推进农村土地综合整治，推动永久基本农田由“小田”变“大田”，以土地整治项目带动破旧小村庄搬迁安置，盘活农村土地资源、有效提高集约用地，增加耕地数量、提高耕地质量。改良提升农田质量，提升农业综合效益。探索多样化实施模式，推动土地整治与多元要素跨界融合，打造区域特色农业，带动农村、农业、农户、农民转型升级。实现耕地占用、耕地补充耕地恢复和永久基本农田保

护的联动管理。

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

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

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

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

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

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

依托整治建设“最美田园”。以土地综合整治为平台，引导耕地集中布局完善农业生产配套设施条件发挥耕地生产功能的同时，进一步挖掘耕地多元价值，发挥耕地水源涵养、水土保持、净化空气、调节气候、维持生物多样性等生态功能和提供休闲观光、美学体验、教育等文化景观功能。通过农业公园、田园综合体建设等手段，挖掘休闲农业、游憩体验、文化景观等多元功能，实现农业生产、农业加工与农业观光的一、二、三产业融合发展，建设美丽田园。

落实土地综合整治配套政策。通过整治形成的新增耕地数量指标、水田指标和粮食产能指标，可用于耕地占补平衡。在确保耕地数量增加、质量提升、布局优化的前提下，允许对项目区内的现有永久基本农田进行适度调整，整治后经验收合格增加的优质耕地纳入永久基本农田储备区，为重大建设项目占用永久基本农田提供补划空间，建立“土地综合整治区—永久基本农田储备区—永久基本农田”三级耕地空间管控与治理体系。

第八章 稳妥有序推进耕地恢复

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，用于全区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。全区划定可恢复耕地资源 9.55 万亩。具体地类为：乔木林地 2.14 万亩、其他林地 2.69 万亩、坑塘水面 1.87 万亩、果园 0.98 万亩、竹林地 449 亩、茶园 57.90 亩、其他园地 0.90 万亩、灌木林地 0.85 万亩、养殖坑塘 688.32 亩。可恢复耕地资源在各乡镇均有不同数量分布，上岭桥镇分布最多。

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，优先恢复坡度 15°以下、土层较厚、水源条件好且临近居民点的地块。积极支持将平原地区占用耕地种植果树、林木的逐步退出恢复为耕地，因地制宜地逐步将山上的耕地调整到山下，把山下的果树林木调整至山上坡上，使农业生产空间布局更加符合自然地理格局和农业生产规律，实现耕地集

中布局，提高耕地集中连片程度。对于可恢复资源内的油茶林区区分生产期，合理安排恢复时序。

专栏 8-1 恢复耕地选址要求

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

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

恢复耕地选址要求：

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

第二节 确定耕地恢复重点区域

规划期通过统筹协调经济社会发展和耕地保护、重点整治低效园地和残次林地，在把握社会风险、生态环境影响的前提下稳妥有序推进耕地恢复。全区恢复耕地重点区域主要分布在南部恢复耕地重点区域、中部恢复耕地重点区域和北部恢复耕地重点区域。

——**南部恢复耕地重点区。**主要涉及仁湾街道的东冲村、高新村、红星村、胡家岭村、华南村、金台村、里湾村、罗建村、坪西村、张家村，岚角山街道的楚江圩社区、春光村、飞跃村、高桥头村、官禄塘村、五口井村、香山前村、杨司江村，伊塘镇的湓塘村、茶花村、东风村、孟

公山村、山门口村、堰塘村、长木塘村、紫竹街社区，蔡市镇的巴洲滩社区、池塘铺村、邓家铺村、红卫村、零东圩村、岐山头村、三联村、虾塘村 4 个乡镇 34 个村。该区域经济发展水平较高，交通便利，水热资源丰富，地势平坦，海拔较低，区内可恢复耕地资源集中连片度高。可有效恢复耕地约为 18000 亩。

——中部恢复耕地重点区。主要涉及高溪市镇的戈底幽村、普口村、青山洞村、王家冲村、樟木幽村、甄家冲村，黄阳司镇的大陂岩村、冯干岭村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、同乐滩村、五福亭村、星火村、专冲村，上岭桥镇的八礼村、电站村、古塘村、雷发庄村、龙门社区、楼子房村、马坪里村、明塘村、芹菜塘村、青山村、仁山村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、湘江村、渲溪村、沿河村、阳山观村、竹山桥村 3 个乡镇 40 个村。该区域水量充沛、地势平坦、经济发展水平较高，区内可恢复耕地资源集中连片度较高，宜耕性较好。可有效恢复耕地约为 20000 亩。

——北部恢复耕地重点区。该区域范围为普利桥镇的拱桥村、荷塘村、江子塘村、宽公村、力塘村、鲁头碑村、落刀塘村、楠木冲村、岐山村、杉木桥村、石子塘村、铁塘村、下叶塘村、小江桥村、小里桥村、小水村、盐目桥

村、应塘村、雨塘村、竹家冲村，牛角坝镇的澄塘村、麦子园村、牛角圩村、杉树园村、石溪坪村、新角坝村、竹溪村 2 个乡镇 26 个村。该区域水源充足，交通便捷，区内可恢复耕地资源集中连片度较高。可有效恢复耕地约为 10000 亩。

第三节 探索建立耕地恢复长效机制

探索“耕地恢复+”实施模式。探索建立耕地恢复部门统筹机制，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。

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 and 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。

完善耕地恢复管理制度。建立恢复耕地实施管理办法，按照选址、实施和后期管护等环节要求，规范恢复耕地全过程管理。明确恢复耕地认定标准，推进恢复耕地地块上图入库，将年度耕地恢复情况和国土变更调查有效衔接，实现恢复耕地“图、数、地”相一致。健全完善耕地保护补偿机制，优化农民种粮收益保障制度，确保农民合法权益不受损。

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

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

第九章 着力提升耕地质量

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，筑牢冷水滩区保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。至2025年新建高标准农田9.78万亩，改造提升4.01万亩，新增高效节水灌溉项目2.20万亩；2026年至2030年新建高标准农田3.27万亩，改造提升6.73万亩，新增高效节水灌溉项目1.84万亩；至2035年永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

分类明确重点建设区域。以提升粮食产能为首要目标，综合考虑不同建设分区的地形地貌、气候、水土资源、粮食生产等基础条件，以及全面推进乡村振兴、加快农业农

村现代化等发展需求，找准不同区域高标准农田建设的短板弱项、主攻方向、产能目标和建设重点，在全区上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道、高溪市镇、普利桥镇、黄阳司镇、牛角坝镇、花桥街镇、蔡市镇、杨村甸乡、珊瑚街道、凤凰街道等乡镇街道内分区分类推进高标准农田建设，切实提升高标准农田建成后的稳产保供能力。

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

严格落实后期管护。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用，引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体和受益主体，参与农田设施的

日常维护。探索推行新型农民经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，在有条件的地方探索项目管护一体化、购买第三方服务等方式形成多元化管护格局。通过财政补助、村集体公益金提取、村民“一事一议”、使用者付费和市场化运作等多种方式，拓宽管护经费来源，重点加大对农田基础设施管护力度。在有条件的区域，通过农业水价综合改革，筹措管护资金，调动管护主体积极性。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。

完善信息互通共享机制。利用全国农田建设监测监管综合平台，推进高标准农田建设项目信息及时上图入库，实现“一张图”管理。完善部门间信息互通共享机制，搭建农田建设系统与国土空间规划“一张图”实施监督信息系统共享数据通道，对接国土变更调查工作，及时更新基础信息，实现高标准农田建设、保护、利用信息实时查询、对比、统计、分析，实现信息互通共享、科学利用。

推进新增耕地指标核定入库。充分运用遥感监测、国土变更调查、耕地质量等别评定成果等，采取内业核实与外业调查相结合的方式严格核定新增耕地，新增耕地数量、新增粮食产能和新增水田面积指标可用于耕地占补平衡。加强高标准农田建设项目全过程管理，统筹做好项目竣工验收和新增耕地核定工作，新增耕地的面积、地类、平均

质量等别、项目实施前后耕地平均质量等别等信息，均应在项目立项、验收阶段作为上图入库必填信息进行填报，确保新增耕地核定及时、结果准确、真实可靠，新增耕地指标信息可追溯、可跟踪、可核实。

第二节 有序推进旱地改造水田工程

强化统筹推进项目实施。坚持山、水、田、园、路、林系统谋划，全域实施，优先在永久基本农田集中区域开展，统筹推进旱地改造水田、土地整理、高标准农田建设、坡耕地综合整治、耕地质量提升、撂荒耕地整治、耕地后备资源开发、退化土壤改良修复项目等，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，完善农田基础设施条件，提高耕地质量和连片度，优化耕地和永久基本农田布局。

确定以水资源为约束的潜力空间。坚持以自然河湖水系为基础，以水定地、以水定产，综合考虑土壤条件、耕作便利度等因素，合理有序推进旱改水工程。

打造全过程管理的最美稻田示范。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。

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。遵循“谁占用、谁剥离、谁补充”的原则，由耕地占用者负责耕地耕作层表土剥离与保护利用等实施工作。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，提升耕地建设质量，有效提高补充耕地或低等级耕地的质量。耕地耕作层土壤的剥离，应在占用耕地项目建设动工之前进行，根据土壤质地决定剥离深度和剥离方法，分开堆放、覆盖和管理，防止土壤养分流失。对集中存储的土壤要科学采取拦挡、防水和保肥措施，防止水土流失。做好耕作层剥离和再利用的衔接工作，做到用地单位剥离耕作层的同时，就近启

动补充耕地项目、中低产田改造或污染耕地治理项目建设，减少耕作层土壤运输距离、存放时间和保管成本。

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，免（少）耕播种，配套应用药剂拌种、种子包衣、化学除草等防治技术，减少土壤扰动，降低土壤侵蚀，促进蓄水保墒，提高土壤有机碳含量，稳定耕地质量，提高耕地固碳能力。

扩展以生态涵养为主的绿色农业。优化种植区、养殖区布局，提高种植业消纳养殖业排泄物水平，扩大生态种养和耕地用养的覆盖面。加强技术赋能和科技成果转化，推进农机农艺融合，集成示范种、肥、药、机等新产品新装备，大面积推广适机品种、直播密植、高效施肥、全程机械化、绿色防控、秸秆粉碎还田等提质增效技术。做好测土配方施肥、有机肥替代化肥等技术推广应用，减少化肥、农药等用量，降低碳投入，积极发展生态循环固碳农业，推广“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，调整优化施肥结构，改进施肥方式，提高施肥水平，抑制稻田甲烷产生，减少氧化亚氮排放，在保障水稻丰产稳产的同时，实现增产与减排协同。

第五节 科学防治和利用污染耕地

严格源头管控。强化耕地分类管理原则，坚持预防为主、保护优先、风险管控，精准开展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。开展农田生态沟渠净化、池塘清淤、农田生态廊道建设、粪污处理等，强化污染源头管控。

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

加强安全利用。完善土壤污染风险分区管控体系，建立健全土壤污染风险隐患管控长效机制，全面充分考虑土壤污

染治理与修复的复杂性，以农用地和污染地块为重点，落实安全利用措施，强化风险管控，提出分类分级管控措施，加强安全利用区耕地安全利用和修复治理，全面实施受污染耕地安全利用“六改”农艺措施，受污染耕地安全利用水平达90%以上。全面推广应用低积累品种替代措施，推广淹水法、土壤调理剂、叶面阻控剂、施用生石灰等农艺调控技术，推行原位钝化、生物修复等措施。

第十章 健全耕地保护管控体系

以“田长制”为抓手，深化耕地全生命周期管理，压实保护责任、形成制度合力，建立健全耕地全程一体化管控体系，构建破解耕地“非农化”“非粮化”长效机制，推动构建保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。

第一节 贯彻落实耕地保护基础制度

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

贯彻落实基础法律制度。深入贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《耕地保护法》和《湖南省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》等法律法规，严格落实耕地总量动态平衡制度、永久基本农田特殊保护制度、土地用途管制制度、耕地占补平衡制度、土地复垦制度等基础制度。

完善健全配套制度体系。在发挥现有政策综合效能基础上，自然资源部门会同相关部门合力构建耕地保护相关配套制度体系，促进耕地保护各项任务落地实施。探索推行耕地耕作层土壤剥离再利用制度，建立健全耕地保护补偿制度和土地督察执法制度，制定相关配套制度和耕地保护技术标准规范，为全面开展耕地保护工作提供根本遵循。

第二节 全面推行田长制

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，以《冷水滩区加强耕地保护推行“田长制”工作实施方案》为行动指引，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年底区、乡、村、网格田长制责任体系全面建成，相关配套制度、工作格局基本确立。到2025年，田长制配套政策更加完善、工作机制更加高效、监测监管更加智慧、生态格局更加优化，耕地保有量和永久基本农田保护面积不低于国家确定目标。到2035年，现代化、法治化的耕地保护体系基本建成，国土空间规划确定的耕地保护目标任务全面完成，耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

全面构建四级田长体系。构建区、乡、村、网格四级田长体系，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、副田长负责组织实施本区域耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长负责监督耕地

承包经营主体做好耕地保护利用工作，组织开展监督管理工作，及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。网格田长负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管护。

落实田长制主要任务。一是坚决落实耕地保护目标责任，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的区乡（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”，建立全区耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“天空地网”一体化综合监测体系，实现全程监测监管。

第三节 健全天空地网调查监测体系

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

推进全区铁塔视频监测统筹建设。加快推进全区铁塔视频监测统筹建设。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“天空地网”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“天空地网”综合监测体系建设，围绕耕地保有量、永久基本农田保护和高标准农田建设，重点开展违法占用破坏耕地、耕地“非农化”“非粮化”、耕地抛荒、新增耕地、恢复耕地、农田设施管护等监测，为耕地保护管理提供强大监测支撑，助力落实最严格耕地保护制度，提升社会各界耕地保护意识。

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，及时推送乡镇国土所立行立改。

第四节 构建耕地全程一体化管控体系

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

完善耕地协同监管机制。依托推行田长制，压实各级耕地保护责任，实现耕地保护责任全覆盖。自然资源主管部门加强与纪委监委、法院、检察、发展改革、公安、财政、生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文旅、审计、林业、乡村振兴等部门的协调联动，落实耕地保护共同责任。坚持源头严控、过程严管、违法严惩，做到任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举，不断开创耕地保护新局面。

建立早发现、早制止、严查处的执法监督机制。以动态巡查为主，结合卫片执法检查 and 信访举报等方式，及时发现违法违规占用耕地行为。严禁未办理用地手续占用耕地的建设项目开工建设，对已经动工的一律责令停止施工，严肃查处违法违规占用和破坏耕地特别是永久基本农田、改变耕地用途的行

为。对违法违规搞非农建设、违规占用永久基本农田植树造林、挖塘养殖、挖湖造景、“大棚房”问题等破坏耕地的“非农化”“非粮化”行为，严肃查处、严肃追责。

健全耕地保护督察考核机制。通过例行督察、专项督察、日常督察等形式，加大耕地保护督察力度，重点督察乡镇党委、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、可追责的硬杠杠。

第十一章 重点项目建设

第一节 旱改水重点项目

坚持“以水定地”的原则，选择区位条件较好、有灌溉水源、土壤条件良好的旱地改造成水田，改变耕地类型，通过采取适当的土地平整，配套相应灌排设施和田间道路设施等农业生产设施，提高耕地质量，进而提高农业产量，实现旱地变“粮田”。

工程布局。共安排7个旱改水重点项目，涉及普利桥镇、黄阳司镇、上岭桥镇、岚角山街道、牛角坝镇、伊塘镇等6个乡镇25个村，建设规模1611.47亩，预计耕地平均质量等级提高0.5等以上，新增粮食产能35.59吨。

——冷水滩区岚角山街道、伊塘镇等2个乡镇旱改水项目。涉及岚角山街道五口井村，伊塘镇紫竹街社区、白塘村。

——冷水滩区普利桥镇力塘村、普利桥社区旱改水项目。涉及普利桥镇力塘村、普利桥社区。

——冷水滩区普利桥镇鲁头碑村等3个村旱改水项目。涉及普利桥镇鲁头碑村、下叶塘村、竹家冲村。

——冷水滩区普利桥镇荷塘村等6个村旱改水项目。涉及普利桥镇荷塘村、江子塘村、石子塘村、小里桥村、小水村、盐目桥村。

——冷水滩区牛角坝镇三岔铺村等4个村旱改水项目。涉及牛角坝镇澄塘村、雷溪坪村、三岔铺村、湘山街社区。

——冷水滩区黄阳司镇红坝村等 4 个村旱改水项目。涉及黄阳司镇红坝村、坪湖塘村、狮子岭村、五福亭村。

——冷水滩区上岭桥镇东村等 3 个村旱改水项目。涉及上岭桥镇东村、湘江村、阳山观村。

第二节 土地开发重点项目

坚持因地制宜、统筹推进原则，根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地连片分布、有水源灌溉条件的宜耕农用地，减少耕地“碎片化”，优化用地结构布局，实现有效增加耕地数量、提高耕地质量和改善农田生态环境的综合效益。

工程布局。共安排 9 个重点项目，建设规模 12627.89 亩，涉及岚角山街道、普利桥街道、黄阳司镇、上岭桥镇、伊塘镇等 9 个乡镇 70 个村，可有效补充新增耕地 8236.31 亩，其中水田 1927.34 亩，旱地 6308.97 亩。

——冷水滩区岚角山街道土地开发项目。涉及楚江圩社区、春光村、高桥头村、五口井村。

——冷水滩区仁湾街道土地开发项目。涉及红星村、金台村、罗建村。

——冷水滩区普利桥镇土地开发项目。涉及拱桥村、落刀塘村、楠木冲村、普利桥社区、岐山村、下叶塘村、小江桥村、小水村、许家村、盐目桥村、雨塘村、朱家洞村、荷塘村。

——冷水滩区牛角坝镇土地开发项目。涉及湘山街社区、竹溪村。

——冷水滩区高溪市镇土地开发项目。涉及扶桥坝村、香馥坝村。

——冷水滩区黄阳司镇土地开发项目。涉及大湾村、郝皮桥村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、六牙市村、坪湖塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、田坝塘村、同乐滩村、五福亭村、星火村。

——冷水滩区上岭桥镇土地开发项目。涉及八礼村、潮水村、大塘乾村、电站村、古塘村、雷发庄村、楼子房村、明塘村、仁山村、三大桥村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、沿河村、竹山桥村。

——冷水滩区伊塘镇土地开发项目。涉及湓塘村、茶花村、东风村、花亭子村、麻塘村、孟公山村、庙山村、永州市柑桔示范场、永州市林科所一、长木塘村、紫竹街社区。

——冷水滩区蔡市镇土地开发项目。涉及池塘铺村、红卫村、零东圩村。

第三节 耕地恢复重点项目

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点项目发挥示范带动作用，有效推进耕地恢复工作。优先在原永久基本农田和建成高标准农田范围内确定实施区域，确保实施地块整体地形平缓，交

通便利、土层较深厚、水资源有保证。

工程布局。共安排9个重点项目，覆盖全区9个乡镇100个村，总面积为1.33万亩。可有效恢复耕地面积1万亩，其中恢复水田0.3万亩、旱地0.7万亩。

——冷水滩区仁湾街道恢复耕地项目。涉及东冲村、高新村、红星村、胡家岭村、华南村、金台村、里湾村、罗建村、坪西村、张家村。

——冷水滩区岚角山镇恢复耕地项目。涉及楚江圩社区、春光村、飞跃村、高桥头村、官禄塘村、五口井村、香山前村、杨司江村。

——冷水滩区普利桥镇恢复耕地项目。涉及拱桥村、荷塘村、江子塘村、力塘村、鲁头碑村、落刀塘村、楠木冲村、岐山村、杉木桥村、石子塘村、铁塘村、下叶塘村、小江桥村、小里桥村、小水村、盐目桥村、应塘村、雨塘村、竹家冲村。

——冷水滩区牛角坝镇恢复耕地项目。涉及澄塘村、麦子园村、牛角圩村、杉树园村、石溪坪村、新角坝村、竹溪村。

——冷水滩区高溪市镇恢复耕地项目。涉及戈底幽村、普口村、青山洞村、王家冲村、樟木幽村、甄家冲村。

——冷水滩区黄阳司镇恢复耕地项目。涉及大陂岩村、冯干岭村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、同乐滩村、五福亭村、星火村、

专冲村。

——冷水滩区上岭桥镇恢复耕地项目。涉及八礼村、东站村、古塘村、雷发庄村、龙门社区、楼子房村、马坪里村、明塘村、芹菜塘村、青山村、仁山村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、湘江村、渲溪村、沿河村、阳山观村、竹山桥村。

——冷水滩区伊塘镇恢复耕地项目。涉及湓塘村、茶花村、东风村、孟公山村、山门口村、堰塘村、长木塘村、紫竹街社区。

——冷水滩区蔡市镇恢复耕地项目。涉及巴洲滩社区、池塘铺村、邓家铺村、红卫村、零东圩村、岐山头村、三联村、虾塘村。

第四节 高标准农田建设重点项目

高标准农田重点建设区为现状耕地集中区，依据高标准农田建设潜力评价成果，以乡镇（街道）为单位，以提升区域耕地产能为目标，对接高标准农田建设规划，以土地平整、灌溉与排水设施建设、田间道路和农田防护与生态环境保持工程作为高标准农田建设的主要内容。

工程布局。共安排 10 个重点项目，覆盖上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道、仁湾街道、珊瑚街道等 12 个乡镇（街道），建设规模总计 23.79 万亩。到 2030 年，全区建成集中连片、旱涝保收的高标准农田 13.05 万亩，改造提升的高标准农田

10.74 万亩。

——永州市冷水滩区伊塘镇等 10 个乡镇高标准农田建设项目（二〇二一年）。涉及上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道、高溪市镇、普利桥镇、黄阳司镇、牛角坝镇、花桥街镇、蔡市镇、杨村甸乡。

——永州市冷水滩区牛角坝镇等 10 个乡镇农田建设项目（二〇二二年）。涉及上岭桥镇、伊塘镇、牛角坝镇、黄阳司镇、高溪市镇、普利桥镇、杨村甸乡、花桥街镇、岚角山街道、蔡市镇。

——永州市冷水滩区黄阳司镇等 13 个乡镇高标准农田建设项目（二〇二三年）。涉及伊塘镇、上岭桥镇、蔡市镇、高溪市镇、黄阳司镇、牛角坝镇、岚角山街道、珊瑚街道、凤凰街道、花桥街镇、普利桥镇、杨村甸乡。

——永州市冷水滩区牛角坝镇高标准农田建设项目（二〇二四年）。涉及牛角坝镇。

——永州市冷水滩区伊塘镇高标准农田改造提升项目（二〇二五年）。涉及伊塘镇。

——永州市冷水滩区上岭桥镇等 3 个乡镇高标准农田建设项目（二〇二六年）。涉及上岭桥镇、牛角坝镇、黄阳司镇。

——永州市冷水滩区蔡市镇等 5 个乡镇高标准农田建设项目（二〇二七年）。涉及蔡市镇、高溪市镇、花桥街镇、伊塘镇、普利桥镇。

——永州市冷水滩区黄阳司镇等 4 个乡镇高标准农田建设项目（二〇二八年）。涉及黄阳司镇、岚角山街道、普利桥镇、杨村甸乡。

——永州市冷水滩区普利桥镇等 5 个乡镇高标准农田改造提升项目（二〇二九年）。涉及普利桥镇、杨村甸乡、蔡市镇、高溪市镇、花桥街镇。

——永州市冷水滩区黄阳司镇等 2 个乡镇高标准农田改造提升项目（二〇三〇年）。涉及黄阳司镇、岚角山街道。

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

压紧压实各级耕地保护主体责任。全区各级党委和政府是耕地保护的责任主体，切实扛起耕地保护责任，确保责任分解到位，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、目标任务落实到位、建立党政同责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制。各级党委和政府主要负责人对本地区粮食安全和耕地保护工作负总责，督促班子成员和相关部门落实工作责任，建立调度和督导机制，及时协调解决相关问题，确保全面落实耕地保护目标责任。

强化落实耕地保护部门共同责任。各有关部门要各司其职、紧密配合、主动作为，落实耕地保护共同责任。自然资源主管部门要全面履行耕地保护职责，严格执行耕地保护法规政策，加大督察执法和政策宣传力度。农业农村主管部门要做好耕地质量保护工作，实施和提升高标准农田建设，规范耕地利用和农业结构调整，有序推进农村土地流转，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，采取“长牙齿”

的硬措施，坚决防止耕地“非粮化”。林业主管部门要严格控制耕地转为林地，统筹林业发展规划与耕地后备资源。财政部门要落实耕地保护奖补资金。生态环境主管部门要积极开展土壤污染调查，及时掌握和反馈全区耕地环境状况。审计部门要切实将耕地保护责任履行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计内容。发展改革、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等部门要按照各自职责，对建设项目选址、立项加强评估论证，严格审核，尽量不占或减少占用耕地。纪委监委、法院、检察、公安部门要加强协调联动，推进建立违法用地纪检监察、行政执法与刑事司法衔接机制，积极落实涉及耕地违法违规问题的联动办案制度。

第二节 加强规划传导和计划实施

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

强化与规划年度计划衔接。各级耕地保护专项规划要落实本行政区国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划等上位规划的要求，做好与林地等其他相关专项规划的衔接，共同扛起耕地保护责任。按照短期计划与长期规划协调配合的要求，年度计划要落实耕地保护专项规划提出的发展目标

和重点任务。将专项规划确定的主要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，明确重点项目、重大举措的年度实施要求。

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

第三节 加快科技支撑和信息化建设

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

科技赋能提升耕地保护智慧监管水平。通过综合应用卫星遥感、人工智能、三维GIS、移动通信等科技手段，融合多场景应用为耕地保护提供新技术和新手段，全面建立并实施耕地及永久基本农田保护运行规范、权责清晰、制度完备、

监管到位的管理保护体制，实现耕地变化信息监测、耕地保护监督、占补平衡、进出平衡、耕地保护目标责任考核、永久基本农田监测监管等耕地保护业务管理工作的数字化、网络化以及智能化，实现耕地保护“横向到边，纵向到底”责任全覆盖，确保耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低，牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线，为落实“长牙齿”的耕地保护事业探索新路子、推动新跨越、促进新发展。

加强基础信息采集与重点场景应用。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，建立全区耕地保护“一张图”，集成耕地变化信息、耕地占补平衡、进出平衡、恢复耕地任务落实、高标准农田建设、全域土地整治等内容，全面、实时、精准掌握全区耕地数量、质量等情况，加快从数据到决策、从决策到指令的过程，增强耕地资源治理能力。将专项规划数据纳入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。

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本级财政预算。按田长制工作开展实际需求安排奖补资金及工作经费，重点用于村、组耕地保护奖补。

完善应对耕地“非农化”“非粮化”机制。从严格耕地用途管制、挖潜存量建设用地两方面，推动建立耕地用途转换的听证制度，完善新增建设用地与处置闲置建设用地、批而未供用地的挂钩机制，严格遏制耕地“非农化”。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，通过“村村响”广播宣传平台、耕地保护宣讲进校园社区等活动，让广大公民理解国家对耕地进行特殊保护的重要性。通过构建激励性政策体系，在唤醒社会主体的耕地保护意识的基础上，引导社会主体在耕地节约集约、耕地生态利用、耕地保护工程等方面加大工作和投入力度。

第五节 加强多渠道筹措调度资金

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

农业经营主体和工商资本投资建设高标准农田。

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

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

鼓励农民自主参与。引导项目区群众主动参与农田基础设施改造建设的筹资筹劳，采取“以奖代补”“先建后补”的方式激励农民自主参与耕地保护工作。

第六节 挖掘和传播耕地的文化价值

农耕文明是人类史上的第一种文明形态。作为古代农耕文明五大发源地之一的中国，农耕文明的地域多样性、历史传承性和乡土民间性，不仅赋予中华文化重要特征，也是中华文化之所以绵延不断、长盛不衰的重要原因。耕地作为农

耕文明的重要载体，不仅是重要的自然资源，而且是具有厚重底蕴的历史文化资源。在保护耕地资源的同时，要深入挖掘和有效传播农耕文化价值，引导全社会树立“尊耕尚耕励耕兴耕”的良好风尚。

传承与弘扬优秀农耕文化。农耕文化是中国传统文化的重要组成部分，是中国文化的基础，博大精深。时至今日，农耕文化中的许多哲理、理念、思想和对自然规律的认识仍具有一定的现实意义和应用价值。永州的农耕文化源远流长，是中华农耕文化的源头之一。区党委、政府要以耕地保护为契机，高度重视优秀农耕文化和传统农业的保护、传承与发展，研究、挖掘一批农耕文化品牌，擦亮永州农耕文化新名片。

文化创新驱动乡村旅游。结合耕地保护和农耕文化价值传播，依托产业基础、乡村风貌、生态环境、历史遗迹、民俗文化等资源，在传承保护与科学开发的基础上，提炼乡村旅游文化主题，赋予乡村旅游丰富的文化内涵。通过引进水稻田园和艺术结合，用文化创意改造传统农业，发展集农业观光、科普教育、文化体验、休闲运动为一体的生态文化游。以农耕文化为依托，充分利用和挖掘自然景观、农田景观和历史文化资源，打造“农耕文化节”、“农耕运动会”、“金秋魅力田野之旅”等多种形式的新型乡村文化旅游项目，助推乡村旅游高质量发展。

开展美丽田园创建活动。以整治耕地“非粮化”、违法乱占耕地、抛荒地等耕地保护行动为切入点，强化与农业农村、财政、生态环境、水利、交通等多部门的协调联动，在全市开展美丽田园创建活动，着力打造一批田园环境整洁、农业设施整齐、生产过程清洁、整体效果美观的美丽新田园示范样板点。同时，加大对美丽田园创建的宣传力度，学习零陵区马坝稻田社区的好经验、好做法，发动社会各界共同参与田园整治行动，促进城乡环境优化、美丽经济发展、百姓增收致富，实现乡村全面振兴的总体目标。

附表 1 冷水滩区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	41.97	41.07	约束性
永久基本农田保护面积	35.10	35.02	约束性
永久基本农田储备区规模	0.35	0.35	预期性
补充耕地任务量	1.25	2.40	预期性
粮食播种面积	75.30	75.30	预期性
高标准农田建设任务	9.78	35.02*	预期性
油菜种植面积	11.00	11.00	预期性

注：带*的为累计值

附表 2

冷水滩区耕地保护目标划定情况表

单位：亩

行政区 代码	行政区 名称	2020年国土 变更调查耕 地	耕地保护目 标耕地	其中：		不纳入耕 地保护目 标耕地	其中：							
				2020年国 土变更调 查耕地	2021年 新增耕 地		2009年 后已批建 设占用	退耕还 林还草	农业设 施建设 占用	自然保 护地核 心区	水源地 一级保 护区	河湖 范围	补充耕 地指标	碎小 图斑
431103001	梅湾街道	1080.75	1040.45	1040.45	0.00	40.35	39.60	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.60	0.00
431103002	菱角山街道	524.55	485.61	485.61	0.00	39.00	34.05	0.00	0.15	0.00	0.00	4.35	0.45	0.00
431103004	杨家桥街道	103.05	64.36	64.36	0.00	38.70	32.70	0.00	0.00	0.00	5.85	0.00	0.00	0.00
431103006	凤凰街道	3123.60	2648.18	2648.18	0.00	475.35	459.30	0.00	11.70	0.00	0.00	1.05	3.30	0.00
431103007	珊瑚街道	12388.50	12110.73	12110.73	0.00	277.80	256.20	0.00	2.40	0.00	0.00	5.25	13.95	0.00
431103008	曲河街道	3368.55	2522.88	2522.88	0.00	845.70	833.10	0.00	0.00	0.00	0.00	7.80	4.65	0.00
431103009	岚角山街道	38807.55	35323.20	35323.20	0.00	3484.35	3387.30	0.00	30.00	0.00	0.00	17.85	49.20	0.00
431103010	仁湾街道	26097.90	24654.05	24654.05	0.00	1443.75	1171.65	0.00	6.30	0.00	0.00	145.20	120.60	0.00
431103101	花桥街镇	16259.10	16204.94	16204.94	0.00	54.15	2.25	0.00	2.55	0.00	0.00	12.30	37.05	0.00
431103102	普利桥镇	58102.35	57837.28	57837.28	0.00	265.05	108.15	0.00	52.35	0.00	0.00	20.85	83.70	0.00
431103103	牛角坝镇	31217.70	30807.80	30807.80	0.00	409.95	317.55	0.00	8.85	0.00	0.00	31.80	51.75	0.00
431103104	高溪市镇	24842.55	24766.97	24766.97	0.00	75.60	0.75	0.00	23.70	0.00	0.00	32.55	18.60	0.00
431103105	黄阳司镇	49178.70	48846.00	48846.00	0.00	332.70	246.90	0.00	1.95	0.00	0.00	51.45	32.40	0.00
431103106	上岭桥镇	79594.65	78799.08	78799.08	0.00	795.60	595.65	0.00	24.30	0.00	0.00	49.65	126.00	0.00
431103108	伊塘镇	41306.85	41089.64	41089.64	0.00	217.20	136.35	0.00	9.75	0.00	0.00	8.25	62.85	0.00
431103110	蔡市镇	21657.75	21530.52	21530.52	0.00	127.20	0.75	0.00	4.50	0.00	0.00	88.20	33.60	0.00
431103201	杨村甸乡	12074.25	12000.90	12000.90	0.00	73.35	0.00	0.00	1.80	0.00	0.00	30.30	41.40	0.00
合计		419728.11	410732.58	410732.58	0.00	8995.50	7622.55	0.00	180.30	0.00	5.85	506.40	680.40	0.00

附表 3

规划期冷水滩区耕地保护规划指标分解表

单位：亩

行政区	耕地保护目标	永久基本农田保护面积	永久基本农田储备区规模	补充耕地任务
梅湾街道	1040.45	787.30	7.87	0.00
菱角山街道	485.61	57.34	0.57	0.00
肖家园街道	0.00	0.00	0.00	0.00
杨家桥街道	64.36	0.00	0.00	0.00
梧桐街道	0.00	0.00	0.00	0.00
凤凰街道	2648.18	891.83	8.92	0.00
珊瑚街道	12110.73	5468.73	54.69	800.00
曲河街道	2522.88	211.03	2.11	0.00
岚角山街道	35323.20	27649.93	276.50	2100.00
仁湾街道	24654.05	16618.88	166.19	1200.00
花桥街镇	16204.94	13566.82	135.67	1000.00
普利桥镇	57837.28	52403.85	524.04	3600.00
牛角坝镇	30807.80	28104.99	281.05	1200.00
高溪市镇	24766.97	21978.82	219.79	800.00
黄阳司镇	48846.00	45020.38	450.20	4400.00
上岭桥镇	78799.08	71867.87	718.68	5000.00
伊塘镇	41089.64	36715.82	367.16	2300.00
蔡市镇	21530.52	18420.27	184.20	1100.00
杨村甸乡	12000.90	10388.21	103.88	500.00
合计	410732.58	350152.06	3501.52	24000.00

注：各规划指标值为规划期末累计值

附表 4

冷水滩区补充耕地空间和恢复耕地空间情况表

单位：亩

行政区	耕地后备资源开发潜力	现有耕地周边补充耕地潜力	旱改水潜力	可恢复耕地资源潜力
梅湾街道	65.09	1.47	17.13	363.14
菱角山街道	0.00	0.53	1.38	5.50
肖家园街道	0.00	0.00	0.00	0.00
杨家桥街道	6.83	0.00	0.00	0.00
梧桐街道	0.00	0.00	0.00	0.00
凤凰街道	40.80	4.84	14.85	435.65
珊瑚街道	826.93	28.15	263.87	2071.66
曲河街道	18.21	1.77	4.92	141.75
岚角山街道	2276.26	136.13	485.48	6363.75
仁湾街道	1369.59	34.14	315.51	11955.86
花桥街镇	1029.27	76.58	267.54	6858.02
普利桥镇	5277.69	223.14	1413.61	12292.62
牛角坝镇	1284.80	101.18	350.76	5065.56
高溪市镇	859.30	84.14	149.16	5692.09
黄阳司镇	5052.78	279.72	1337.41	5776.60
上岭桥镇	5819.51	269.98	1169.48	19985.61
伊塘镇	7372.13	88.59	517.80	9567.48
蔡市镇	1598.55	46.62	199.05	6274.96
杨村甸乡	558.54	76.97	119.06	2651.98
合计	33456.26	1453.96	6627.00	95502.22

附表 5

冷水滩区补充耕地重点区域分布情况表

类型	重点区域名称	乡镇	涉及区域
土地开 发	南部补充耕地 重点区	岚角山街道	楚江圩社区、春光村、高桥头村、五口井村
		仁湾街道	红星村、金台村、罗建村
		伊塘镇	湓塘村、茶花村、东风村、花亭子村、麻塘村、孟公山村、庙山村、永州市柑桔示范场、永州市林科所一、长木塘村、紫竹街社区
		蔡市镇	池塘铺村、红卫村、零东圩村
	北部补充耕地 重点区	普利桥镇	拱桥村、落刀塘村、楠木冲村、普利桥社区、岐山村、下叶塘村、小江桥村、小水村、许家村、盐目桥村、雨塘村、朱家洞村、荷塘村
		牛角坝镇	湘山街社区、竹溪村
	中部补充耕地 重点区	高溪市镇	扶桥坝村、香馥坝村
		黄阳司镇	大湾村、郝皮桥村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、六牙市村、坪湖塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、田坝塘村、同乐滩村、五福亭村、星火村
		上岭桥镇	八礼村、潮水村、大塘乾村、电站村、古塘村、雷发庄村、楼子房村、明塘村、仁山村、三大桥村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、沿河村、竹山桥村
旱地改 水田	岚角山街道	巴洲社区、蔡家埠社区、春光村、官禄塘村、岚角山社区、五口井村、油榨头社区	
	普利桥镇	八井村、拱桥村、荷塘村、力塘村、鲁头碑村、普利桥社区、岐山村、石子塘村、下叶塘村、小江桥村、小里桥村、小水村、盐目桥村、应塘村、雨塘村、朱家洞村、竹家冲村	
	黄阳司镇	陈家冲村、大陂岩村、冯干岭村、何家亭村、红坝村、菱角塘村、六牙市村、社塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、田坝塘村、同乐滩村、五福亭村、星火村	
	上岭桥镇	潮水村、古塘村、龙门社区、楼子房村、明塘村、三大桥村、竹山桥村	
	伊塘镇	白塘村、井塘村、龙井村、麻塘村、马家村、紫竹街社区	

附表 6

冷水滩区恢复耕地重点区域分布情况表

类型	重点区域名称	乡镇	涉及区域
恢复耕地	南部恢复耕地重点区	仁湾街道	东冲村、高新村、红星村、胡家岭村、华南村、金台村、里湾村、罗建村、坪西村、张家村
		岚角山镇	楚江圩社区、春光村、飞跃村、高桥头村、官禄塘村、五口井村、香山前村、杨司江村
		伊塘镇	湓塘村、茶花村、东风村、孟公山村、山门口村、堰塘村、长木塘村、紫竹街社区
		蔡市镇	巴洲滩社区、池塘铺村、邓家铺村、红卫村、零东圩村、岐山头村、三联村、虾塘村
	北部恢复耕地重点区	普利桥镇	拱桥村、荷塘村、江子塘村、宽公村、力塘村、鲁头碑村、落刀塘村、楠木冲村、岐山村、杉木桥村、石子塘村、铁塘村、下叶塘村、小江桥村、小里桥村、小水村、盐目桥村、应塘村、雨塘村、竹家冲村
		牛角坝镇	澄塘村、麦子园村、牛角圩村、杉树园村、石溪坪村、新角坝村、竹溪村
	中部恢复耕地重点区	高溪市镇	戈底幽村、普口村、青山洞村、王家冲村、樟木幽村、甄家冲村
		黄阳司镇	大陂岩村、冯干岭村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、同乐滩村、五福亭村、星火村、专冲村
		上岭桥镇	八礼村、东站村、古塘村、雷发庄村、龙门社区、楼子房村、马坪里村、明塘村、芹菜塘村、青山村、仁山村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、湘江村、渲溪村、沿河村、阳山观村、竹山桥村

附表 7

冷水滩区耕地保护重点项目安排表

单位：亩

序号	项目类型	项目名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	土地开发	冷水滩区岚角山街道土地开发项目	楚江圩社区、春光村、高桥头村、五口井村	576.58	2023年-2025年
2	土地开发	冷水滩区仁湾街道土地开发项目	红星村、金台村、罗建村	235.10	2026年-2035年
3	土地开发	冷水滩区普利桥镇土地开发项目	拱桥村、落刀塘村、楠木冲村、普利桥社区、岐山村、下叶塘村、小江桥村、小水村、许家村、盐目桥村、雨塘村、朱家洞村、荷塘村	1913.87	2026年-2035年
4	土地开发	冷水滩区牛角坝镇土地开发项目	湘山街社区、竹溪村	89.40	2026年-2035年
5	土地开发	冷水滩区高溪市镇土地开发项目	扶桥坝村、香馥坝村	141.51	2026年-2035年
6	土地开发	冷水滩区黄阳司镇土地开发项目	大湾村、郝皮桥村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、六牙市村、坪湖塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、田坝塘村、同乐滩村、五福亭村、星火村	1583.51	2023-2025年
8	土地开发	冷水滩区上岭桥镇土地开发项目	八礼村、潮水村、大塘乾村、电站村、古塘村、雷发庄村、楼子房村、明塘村、仁山村、三大桥村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、沿河村、竹山桥村	1732.08	2026年-2035年
9	土地开发	冷水滩区伊塘镇土地开发项目	逆塘村、茶花村、东风村、花亭子村、麻塘村、孟公山村、庙山村、永州市柑桔示范场、永州市林科所一、长木塘村、紫竹街社区	5556.74	2026年-2035年
10	土地开发	冷水滩区蔡市镇土地开发项目	池塘铺村、红卫村、零东圩村	799.10	2026年-2035年
11	旱改水	冷水滩区岚角山街道、伊塘镇等2个乡镇旱改水项目	五口井村、紫竹街社区、白塘村	367.27	2023年-2025年
12	旱改水	冷水滩区普利桥镇力塘村、普利桥社区旱改水项目	力塘村、普利桥社区	239.70	2023年-2025年
13	旱改水	冷水滩区普利桥镇鲁头碑村等3个村旱改水项目	鲁头碑村、下叶塘村、竹家冲村	329.08	2023年-2025年

永州市冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

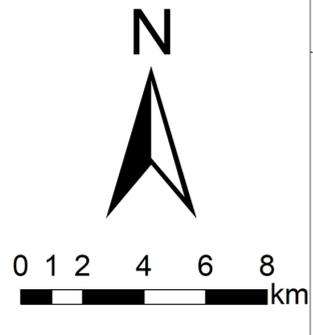
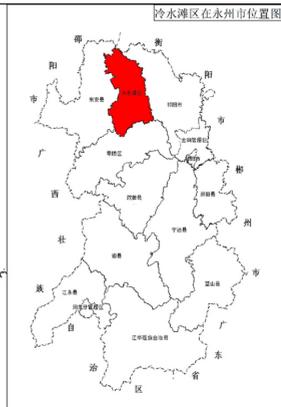
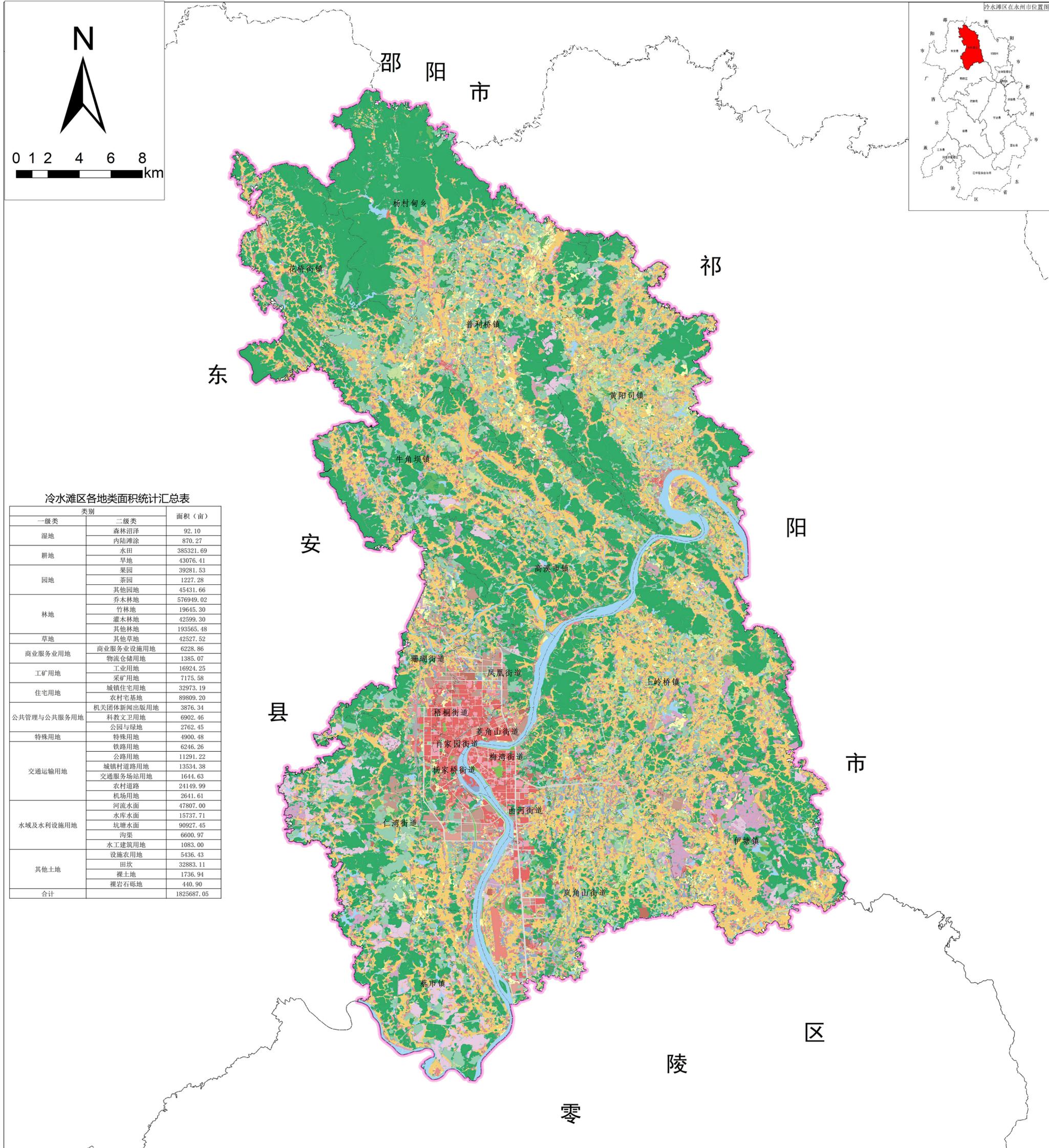
序号	项目类型	项目名称	实施范围	建设规模	实施时序
14	旱改水	冷水滩区普利桥镇荷塘村等6个村旱改水项目	荷塘村、江子塘村、石子塘村、小里桥村、小水村、盐目桥村	194.88	2026年-2030年
15	旱改水	冷水滩区牛角坝镇三岔铺村等4个村旱改水项目	澄塘村、雷溪坪村、三岔铺村、湘山街社区	147.97	2031年-2035年
16	旱改水	冷水滩区黄阳司镇红坝村等4个村旱改水项目	红坝村、坪湖塘村、狮子岭村、五福亭村	221.32	2031年-2035年
17	旱改水	冷水滩区上岭桥镇东村等3个村旱改水项目	东村、湘江村、阳山观村	111.25	2031年-2035年
18	耕地恢复	冷水滩区仁湾街道恢复耕地项目	东冲村、高新村、红星村、胡家岭村、华南村、金台村、里湾村、罗建村、坪西村、张家村	1287.20	2023年-2025年
19	耕地恢复	冷水滩区岚角山镇恢复耕地项目	楚江圩社区、春光村、飞跃村、高桥头村、官禄塘村、五口井村、香山前村、杨司江村	945.86	2023年-2025年
20	耕地恢复	冷水滩区普利桥镇恢复耕地项目	拱桥村、荷塘村、江子塘村、宽公村、力塘村、鲁头碑村、落刀塘村、楠木冲村、岐山村、杉木桥村、石子塘村、铁塘村、下叶塘村、小江桥村、小里桥村、小水村、盐目桥村、应塘村、雨塘村、竹家冲村	2656.41	2023年-2025年
21	耕地恢复	冷水滩区牛角坝镇恢复耕地项目	澄塘村、麦子园村、牛角圩村、杉树园村、石溪坪村、新角坝村、竹溪村	614.03	2023年-2025年
22	耕地恢复	冷水滩区高溪市镇恢复耕地项目	戈底幽村、普口村、青山洞村、王家冲村、樟木幽村、甄家冲村	213.26	2023年-2025年
23	耕地恢复	冷水滩区黄阳司镇恢复耕地项目	大陂岩村、冯干岭村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、同乐滩村、五福亭村、星火村、专冲村	771.74	2023年-2025年
24	耕地恢复	冷水滩区上岭桥镇恢复耕地项目	八礼村、电站村、古塘村、雷发庄村、龙门社区、楼子房村、马坪里村、明塘村、芹菜塘村、青山村、仁山村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、湘江村、渲溪村、沿河村、阳山观村、竹山桥村	3689.57	2030年-2035年

永州市冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

序号	项目类型	项目名称	实施范围	建设规模	实施时序
25	耕地恢复	冷水滩区伊塘镇重恢复耕地项目	逆塘村、茶花村、东风村、孟公山村、山门口村、堰塘村、长木塘村、紫竹街社区	1805.52	2026年-2025年
26	耕地恢复	冷水滩区蔡市镇重恢复耕地项目	巴洲滩社区、池塘铺村、邓家铺村、红卫村、零东圩村、岐山头村、三联村、虾塘村	1271.92	2023年-2025年
27	新建	永州市冷水滩区伊塘镇等10个乡镇高标准农田建设项目（二〇二一年）	上岭桥镇、伊塘镇、岚角山街道、高溪市镇、普利桥镇、黄阳司镇、牛角坝镇、花桥街镇、蔡市镇、杨村甸乡	38500	2021年
28	新建	永州市冷水滩区牛角坝镇等10个乡镇农田建设项目（二〇二二年）	上岭桥镇、伊塘镇、牛角坝镇、黄阳司镇、高溪市镇、普利桥镇、杨村甸乡、花桥街镇、岚角山街道、蔡市镇	39800	2022年
29	新建/提质改造	永州市冷水滩区黄阳司镇等13个乡镇高标准农田建设项目（二〇二三年）	伊塘镇、上岭桥镇、蔡市镇、高溪市镇、黄阳司镇、牛角坝镇、岚角山镇、岚角山街道、珊瑚街道、凤凰街道、花桥街镇、普利桥镇、杨村甸乡	36000	2023年
30	提质改造	永州市冷水滩区牛角坝镇高标准农田建设项目（二〇二四年）	牛角坝镇	8900	2024年
31	提质改造	永州市冷水滩区伊塘镇高标准农田改造提升项目（二〇二五年）	伊塘镇	14700	2025年
32	新建/提质改造	永州市冷水滩区上岭桥镇等3个乡镇高标准农田建设项目（二〇二六年）	上岭桥镇、牛角坝镇、黄阳司镇	21400	2026年
33	新建/提质改造	永州市冷水滩区蔡市镇等5个乡镇高标准农田建设项目（二〇二七年）	蔡市镇、高溪市镇、花桥街镇、伊塘镇、普利桥镇	19800	2027年
34	新建/提质改造	永州市冷水滩区黄阳司镇等4个乡镇高标准农田建设项目（二〇二八年）	黄阳司镇、岚角山街道、普利桥镇、杨村甸乡	22300	2028年
35	新建/提质改造	永州市冷水滩区普利桥镇等5个乡镇高标准农田改造提升项目（二〇二九年）	普利桥镇、杨村甸乡、蔡市镇、高溪市镇、花桥街镇	19500	2029年
36	提质改造	永州市冷水滩区黄阳司镇等2个乡镇高标准农田改造提升项目（二〇三〇年）	黄阳司镇、岚角山街道	16900	2030年

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

土地利用现状图



冷水滩区各地类面积统计汇总表

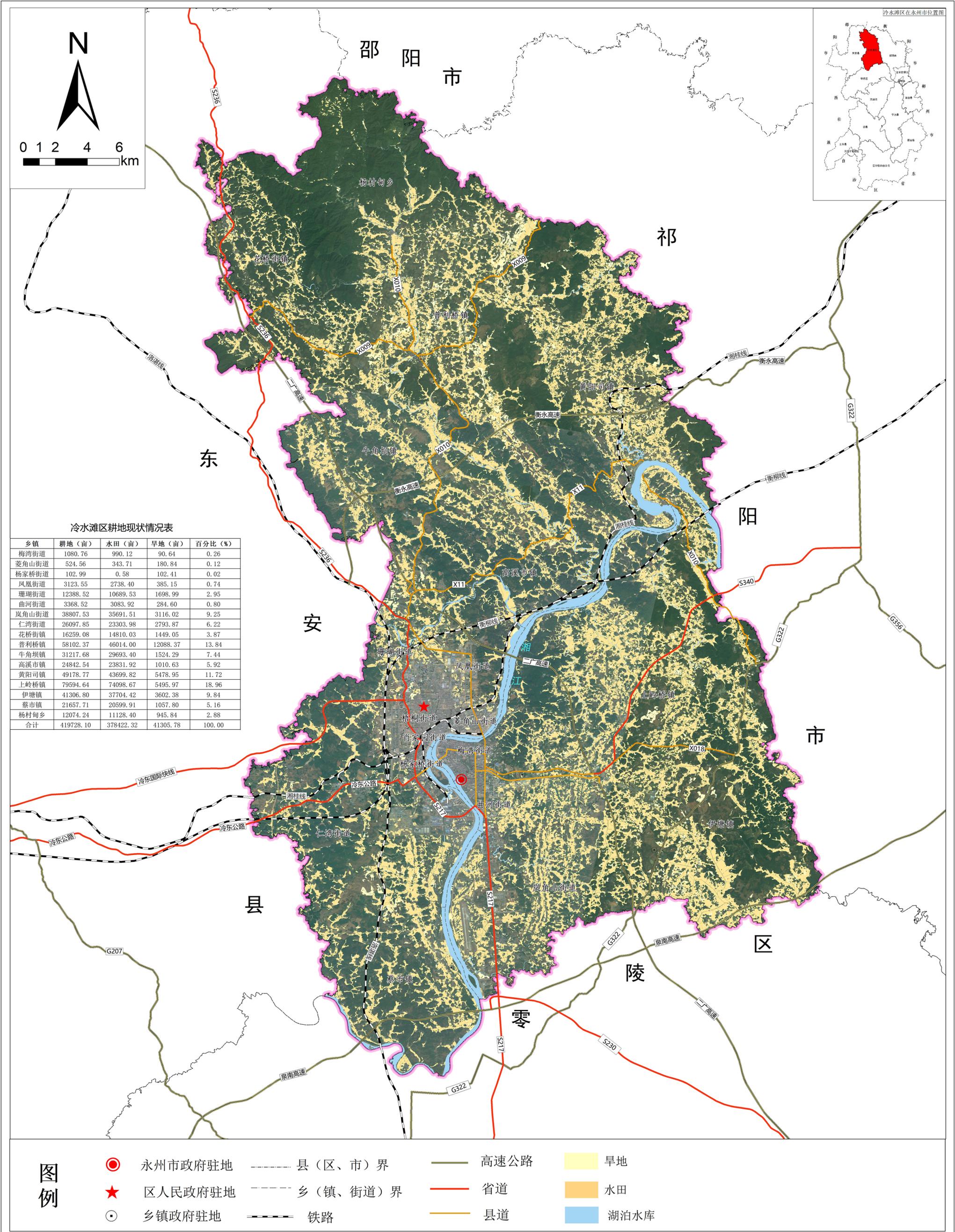
一级类	二级类	面积 (亩)
湿地	森林沼泽	92.10
	内陆滩涂	870.27
耕地	水田	385321.69
	旱地	43076.41
园地	果园	39281.53
	茶园	1227.28
	其他园地	45431.66
林地	乔木林地	576949.02
	竹林地	19645.30
	灌木林地	42599.30
	其他林地	193565.48
草地	其他草地	42527.52
商业服务业用地	商业服务业设施用地	6228.86
	物流仓储用地	1385.07
工矿用地	工业用地	16924.25
	采矿用地	7175.58
住宅用地	城镇住宅用地	32973.19
	农村宅基地	89809.20
公共管理与公共服务用地	机关团体新闻出版用地	3876.34
	科教文卫用地	6902.46
	公园与绿地	2762.45
特殊用地	特殊用地	4900.48
交通运输用地	铁路用地	6246.26
	公路用地	11291.22
	城镇村道路用地	13534.38
	交通服务场站用地	1644.63
	农村道路	24149.99
水域及水利设施用地	机场用地	2641.61
	河流水面	47807.00
	水库水面	15737.71
	坑塘水面	90927.45
其他土地	沟渠	6600.97
	水工建筑用地	1083.00
	设施农用地	5436.43
	田坎	32883.11
	裸土地	1736.94
	裸岩石砾地	440.90
合计		1825687.05

图例

- 永州市政府驻地
- 高速公路
- 果园
- 其他林地
- 农村宅基地
- 城镇村道路用地
- 河流水面
- 裸土地
- ★ 区人民政府驻地
- 省道
- 茶园
- 其他草地
- 公园与绿地
- 交通服务场站用地
- 水库水面
- 农村道路
- ⊙ 乡镇政府驻地
- 县道
- 其他园地
- 物流仓储用地
- 科教文卫用地
- 商业服务业设施用地
- 坑塘水面
- 沟渠
- - - 县(区、市)界
- 森林沼泽
- 乔木林地
- 工业用地
- 特殊用地
- 机关团体新闻出版用地
- 内陆滩涂
- - - 乡(镇、街道)界
- 旱地
- 竹林地
- 采矿用地
- 铁路用地
- 设施农用地
- 裸岩石砾地
- 铁路
- 水田
- 灌木林地
- 城镇住宅用地
- 公路用地
- 机场用地
- 水工建筑用地

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

现状耕地分布图



冷水滩区耕地现状情况表

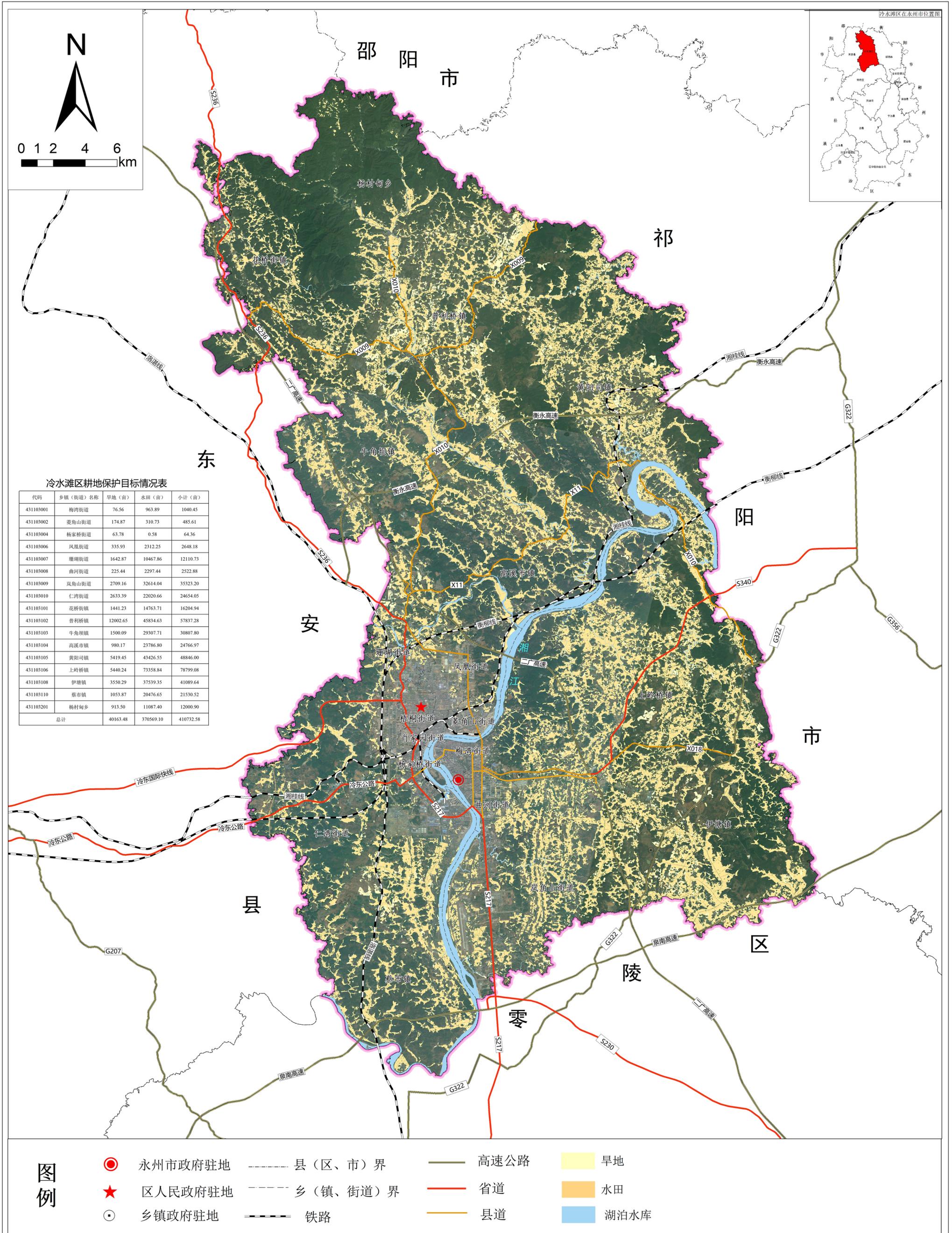
乡镇	耕地(亩)	水田(亩)	旱地(亩)	百分比(%)
梅湾街道	1080.76	990.12	90.64	0.26
菱角山街道	524.56	343.71	180.84	0.12
杨家桥街道	102.99	0.58	102.41	0.02
凤凰街道	3123.55	2738.40	385.15	0.74
珊瑚街道	12388.52	10689.53	1698.99	2.95
曲河街道	3368.52	3083.92	284.60	0.80
凤角山街道	38807.53	35691.51	3116.02	9.25
仁湾街道	26097.85	23303.98	2793.87	6.22
花桥街道	16259.08	14810.03	1449.05	3.87
普利桥镇	58102.37	46014.00	12088.37	13.84
牛角坝镇	31217.68	29693.40	1524.29	7.44
高溪市镇	24842.54	23831.92	1010.63	5.92
黄阳司镇	49178.77	43699.82	5478.95	11.72
上岭桥镇	79594.64	74098.67	5495.97	18.96
伊塘镇	41306.80	37704.42	3602.38	9.84
蔡市镇	21657.71	20599.91	1057.80	5.16
杨村甸乡	12074.24	11128.40	945.84	2.88
合计	419728.10	378422.32	41305.78	100.00

图例

- 永州市政府驻地
- 县(区、市)界
- 高速公路
- 旱地
- ★ 区人民政府驻地
- - - - 乡(镇、街道)界
- 省道
- 水田
- 乡镇政府驻地
- - - - 铁路
- 县道
- 湖泊水库

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

耕地保护目标划定情况图



冷水滩区耕地保护目标情况表

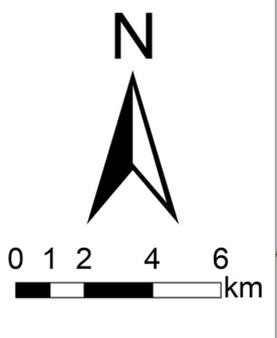
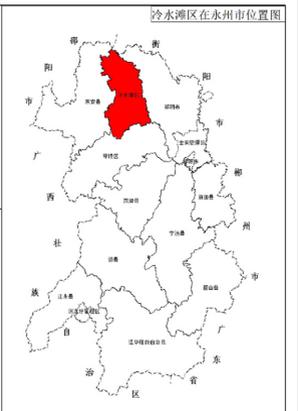
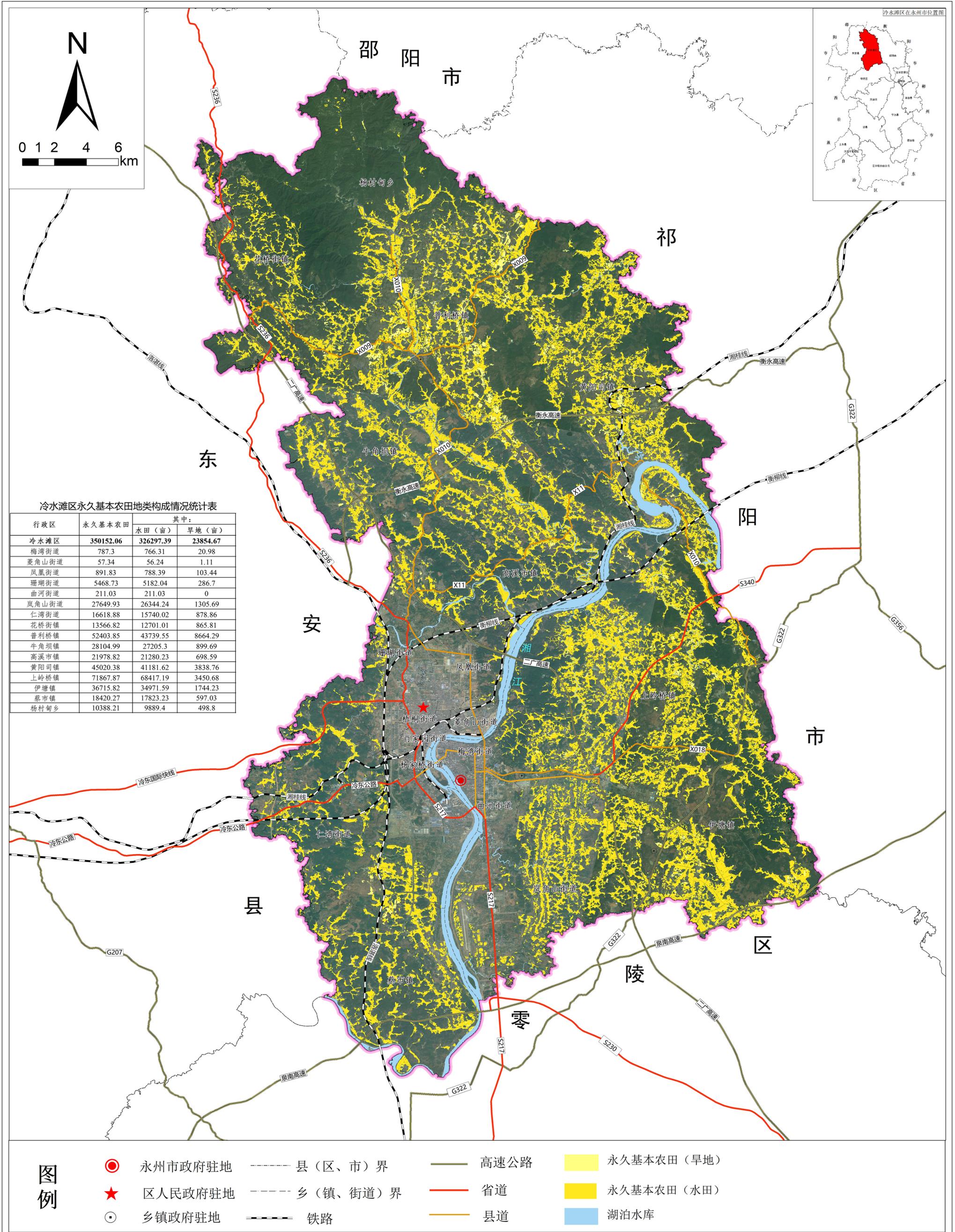
代码	乡镇（街道）名称	旱地（亩）	水田（亩）	小计（亩）
431103001	梅湾街道	76.56	963.89	1040.45
431103002	菱角山街道	174.87	310.73	485.61
431103004	杨家桥街道	63.78	0.58	64.36
431103006	凤凰街道	335.93	2312.25	2648.18
431103007	珊瑚街道	1642.87	10467.86	12110.73
431103008	曲河街道	225.44	2297.44	2522.88
431103009	凤凰山街道	2709.16	32614.04	35323.20
431103010	仁湾街道	2633.39	22020.66	24654.05
431103101	花桥街道	1441.23	14763.71	16204.94
431103102	普利桥镇	12002.65	45834.63	57837.28
431103103	牛角坝镇	1500.09	29307.71	30807.80
431103104	高溪市镇	980.17	23786.80	24766.97
431103105	黄阳司镇	5419.45	43426.55	48846.00
431103106	上岭桥镇	5440.24	73358.84	78799.08
431103108	伊塘镇	3550.29	37539.35	41089.64
431103110	蔡市镇	1053.87	20476.65	21530.52
431103201	杨村乡	913.50	11087.40	12000.90
总计		40163.48	370569.10	410732.58

图例

- 永州市政府驻地
- 县（区、市）界
- 高速公路
- 旱地
- ★ 区人民政府驻地
- - - - 乡（镇、街道）界
- 省道
- 水田
- ⊙ 乡镇政府驻地
- - - - 铁路
- 县道
- 湖泊水库

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

永久基本农田分布图



冷水滩区永久基本农田地类构成情况统计表

行政区	永久基本农田	其中:	
		水田(亩)	旱地(亩)
冷水滩区	350152.06	326297.39	23854.67
梅湾街道	787.3	766.31	20.98
菱角山街道	57.34	56.24	1.11
凤凰街道	891.83	788.39	103.44
珊瑚街道	5468.73	5182.04	286.7
曲河街道	211.03	211.03	0
岚角山街道	27649.93	26344.24	1305.69
仁湾街道	16618.88	15740.02	878.86
花桥街道	13566.82	12701.01	865.81
普利桥镇	52403.85	43739.55	8664.29
牛角坝镇	28104.99	27205.3	899.69
高溪市镇	21978.82	21280.23	698.59
黄阳司镇	45020.38	41181.62	3838.76
上岭桥镇	71867.87	68417.19	3450.68
伊塘镇	36715.82	34971.59	1744.23
蔡市镇	18420.27	17823.23	597.03
杨村甸乡	10388.21	9889.4	498.8

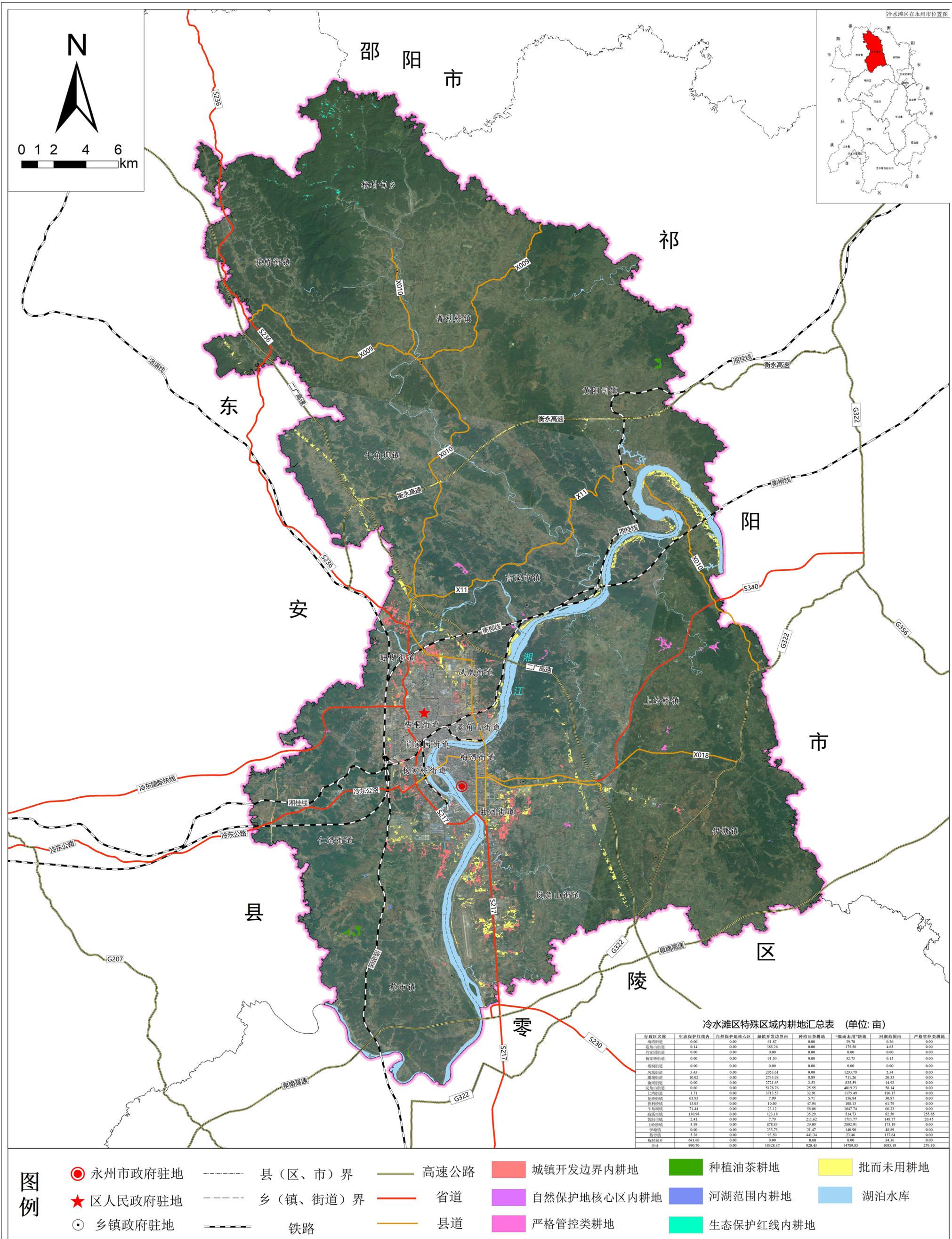
图例

- 永州市政府驻地
- 县(区、市)界
- 高速公路
- 永久基本农田(旱地)
- 区人民政府驻地
- 乡(镇、街道)界
- 省道
- 永久基本农田(水田)
- 乡镇政府驻地
- 铁路
- 县道
- 湖泊水库

2000大地坐标系, 1985国家高程基准

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

特殊类型耕地分布图



冷水滩区特殊区域内耕地汇总表 (单位: 亩)

行政区名称	生态保护红线内	自然保护区核心区	城镇开发边界内	种植油茶耕地	"批而未用"耕地	河湖范围内	严格管控类耕地
梅湾街道	0.00	0.00	61.87	0.00	39.70	0.26	0.00
菱角山街道	0.14	0.00	385.26	0.00	175.38	4.65	0.00
肖家桥街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
杨家桥街道	0.00	0.00	91.50	0.00	32.73	0.15	0.00
梧桐街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
凤凰街道	3.43	0.00	2053.61	0.00	1293.79	5.34	0.00
梅湾街道	10.02	0.00	2743.98	8.89	711.26	20.35	0.00
曲河街道	0.00	0.00	2721.63	2.53	835.09	14.02	0.00
凤凰山街道	0.60	0.00	5178.76	25.55	4019.23	58.14	0.00
仁湾街道	1.71	0.00	3713.53	32.91	1175.49	196.17	0.00
牛角坝镇	65.95	0.00	7.99	5.71	156.84	30.87	0.00
普利桥镇	13.05	0.00	10.09	47.94	108.13	61.79	0.00
牛角坝镇	71.44	0.00	23.12	28.08	1047.74	66.23	0.00
高溪市镇	136.99	0.00	123.18	35.29	314.03	82.50	255.85
黄阳司镇	2.41	0.00	7.79	211.62	1711.77	149.77	20.45
上岭桥镇	3.98	0.00	878.83	29.09	2802.91	173.19	0.00
伊塘镇	0.00	0.00	233.75	23.47	140.90	48.89	0.00
仁湾镇	5.38	0.00	93.50	441.24	23.46	137.04	0.00
杨村甸乡	681.60	0.00	0.00	0.00	0.00	34.36	0.00
合计	990.70	0.00	18328.37	920.43	14789.85	1085.19	276.30

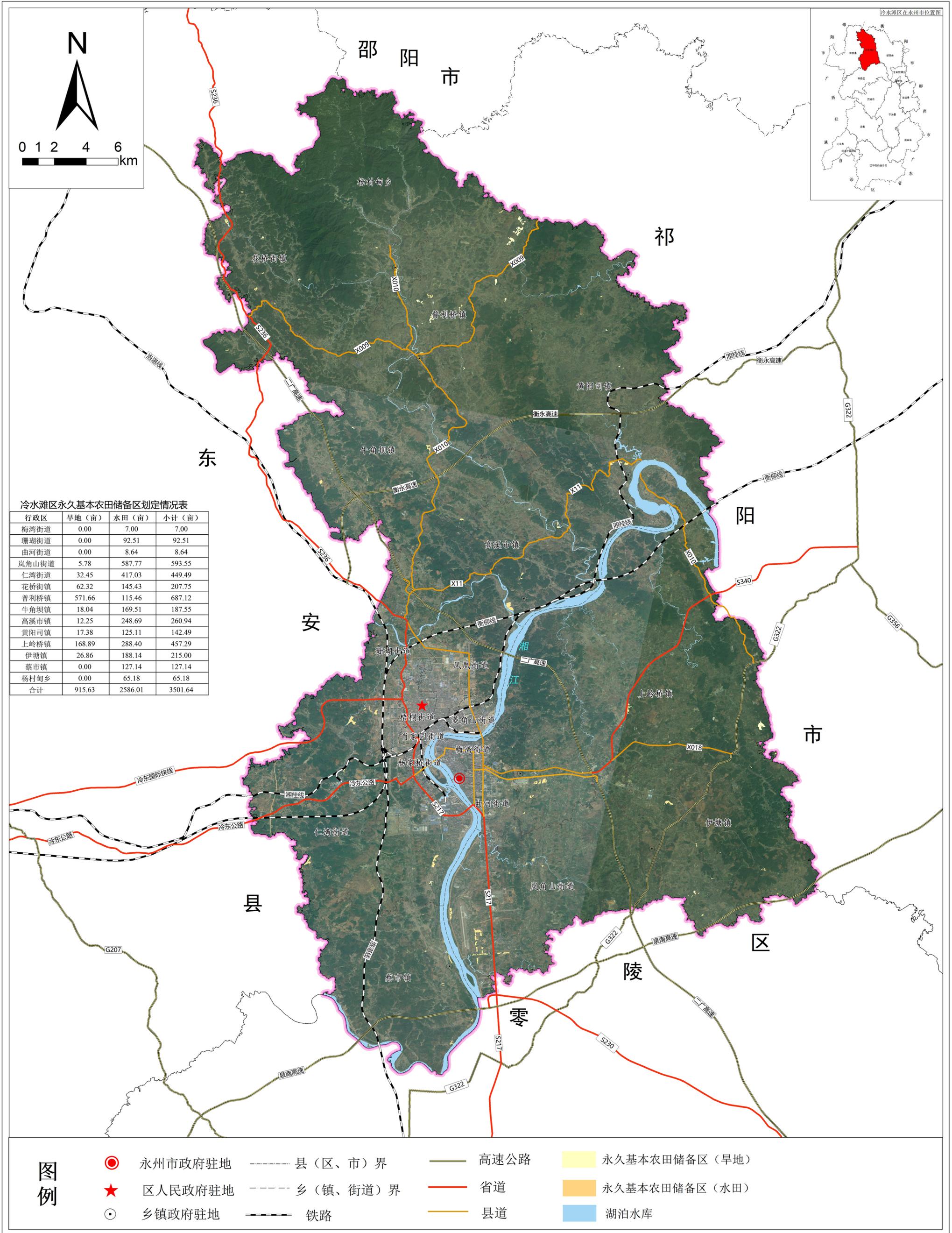
- 图例**
- 永州市政府驻地
 - ★ 区人民政府驻地
 - ⊙ 乡镇政府驻地
 - 县(区、市)界
 - 乡(镇、街道)界
 - 铁路
 - 高速公路
 - 省道
 - 县道
 - 城镇开发边界内耕地
 - 自然保护区核心区内耕地
 - 严格管控类耕地
 - 种植油茶耕地
 - 河湖范围内耕地
 - 生态保护红线内耕地
 - 批而未用耕地
 - 湖泊水库

2000大地坐标系, 1985国家高程基准

永州市冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

永久基本农田储备区分布图

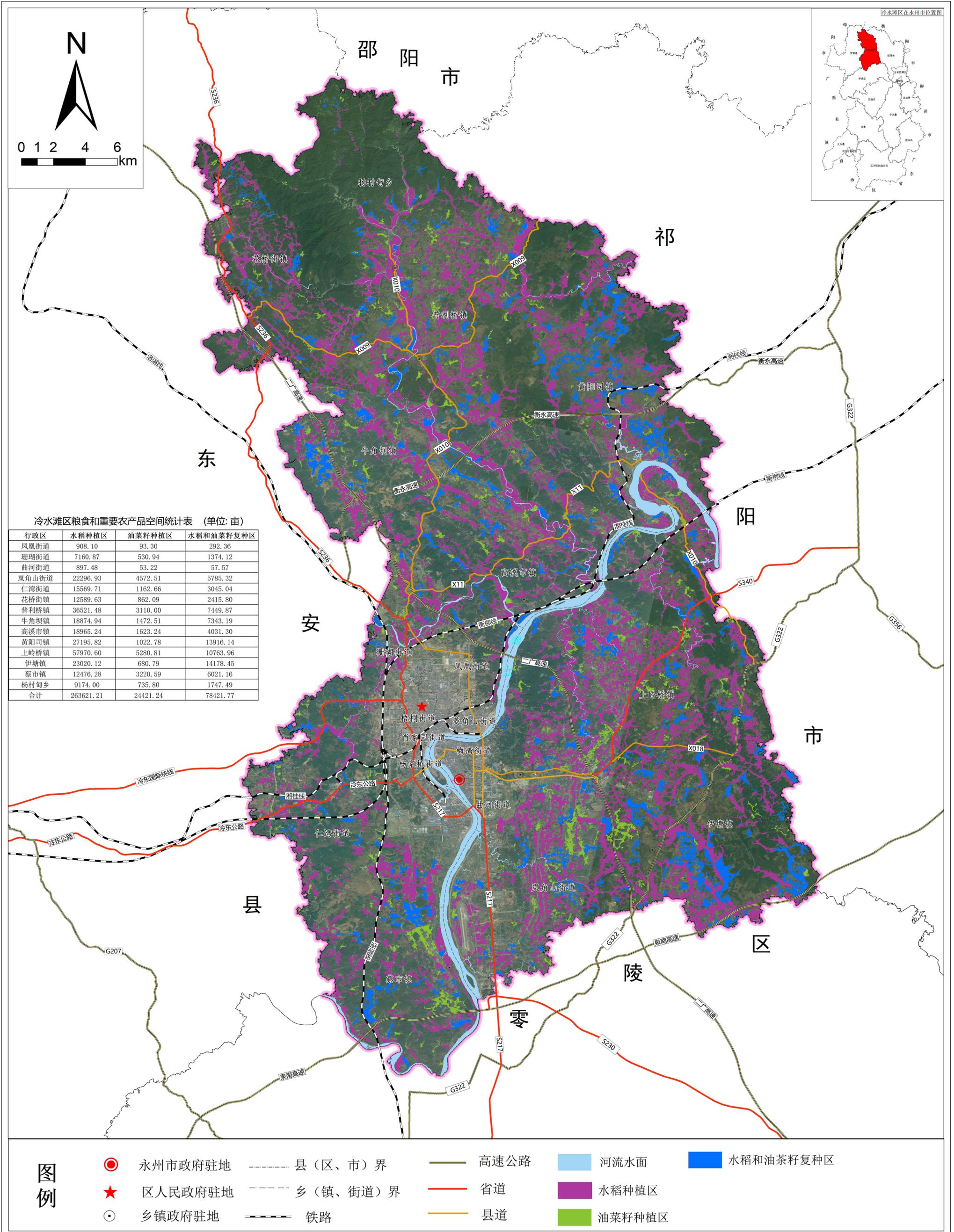


2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

粮食和重要农产品空间分布图

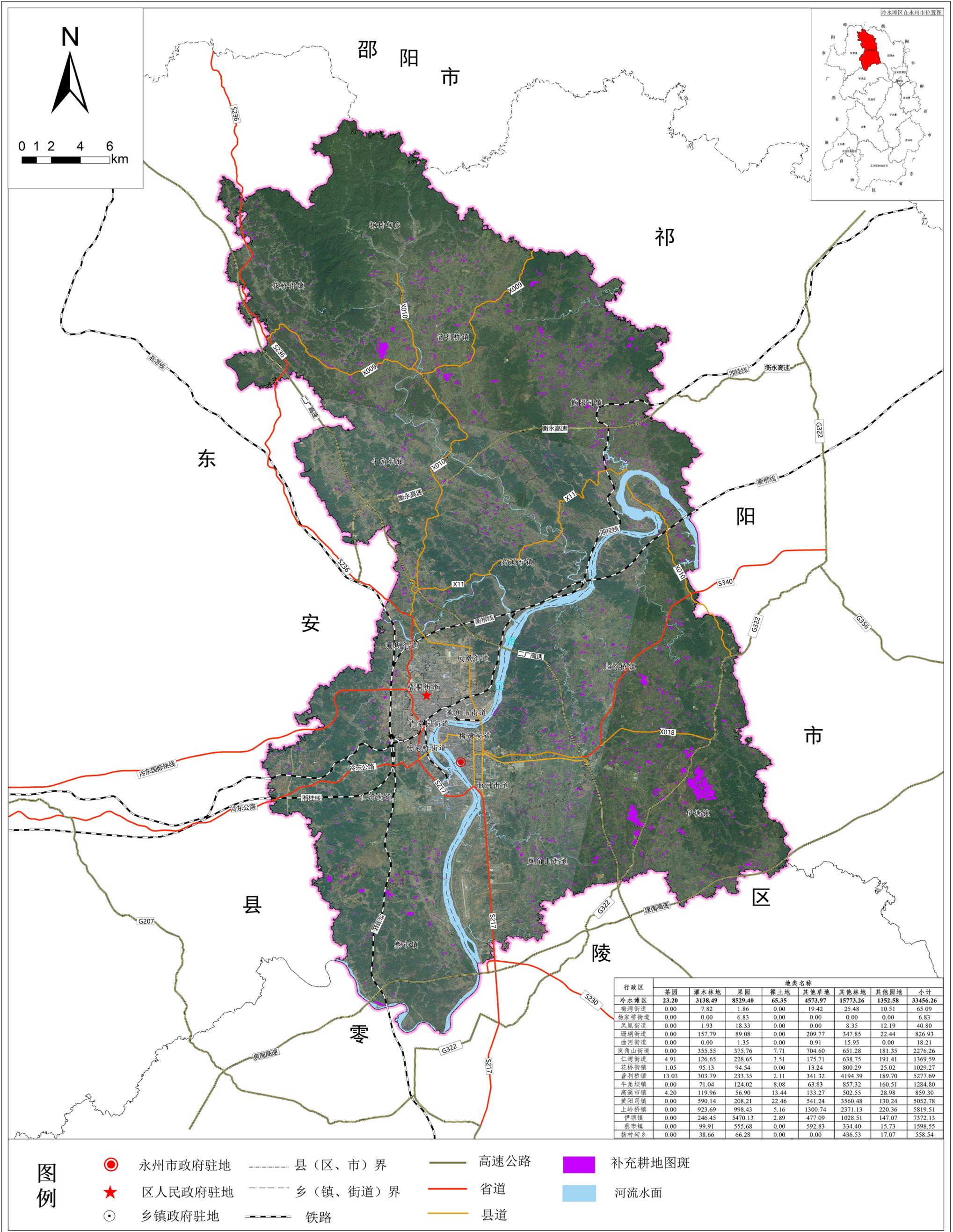


2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

补充耕地空间分布图

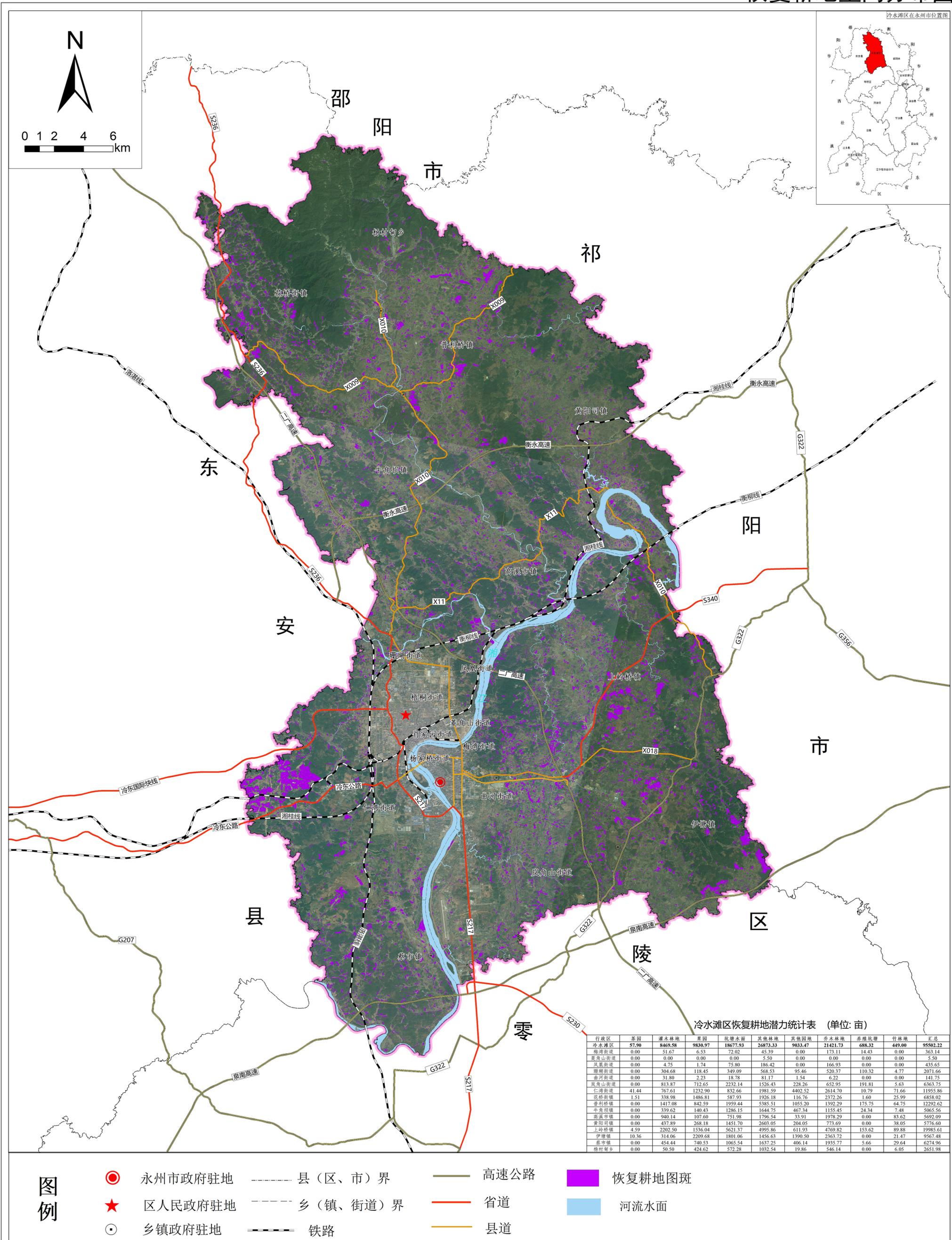


2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

恢复耕地空间分布图

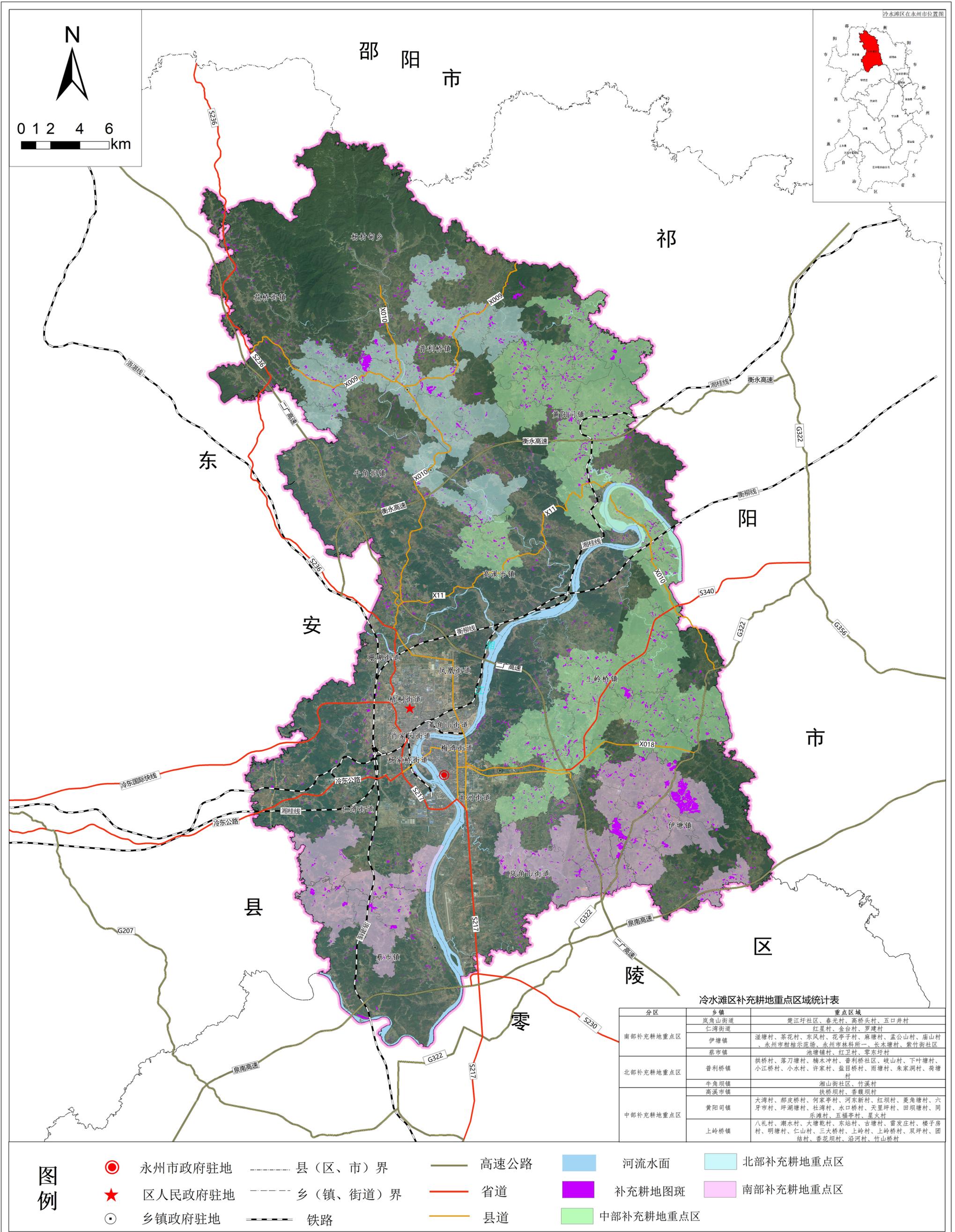


2000大地坐标系, 1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

补充耕地重点区域分布图



冷水滩区补充耕地重点区域统计表

分区	乡镇	重点区域
南部补充耕地重点区	凤角山街道	楚江圩社区、春光村、高桥头村、五口井村
	仁湾街道	红星村、金台村、罗建村
	伊塘镇	涩塘村、茶花村、东风村、花亭子村、麻塘村、孟公山村、庙山村、永州市柑桔示范场、永州市林科所一、长木塘村、紫竹街社区
	蔡市镇	池塘铺村、红卫村、零东圩村
北部补充耕地重点区	普利桥镇	拱桥村、落刀塘村、楠木冲村、普利桥社区、岐山村、下叶塘村、小江桥村、小水村、许家村、盐目桥村、雨塘村、朱家洞村、蒋塘村
	牛角坝镇	湖山街社区、竹溪村
中部补充耕地重点区	高溪市镇	扶桥坝村、香霞坝村
	黄阳司镇	大湾村、那皮桥村、何家亭村、河东新村、红坝村、菱角塘村、六牙市村、坪湖塘村、社湾村、水口桥村、天里坪村、田坝塘村、同乐滩村、五福亭村、星火村
	上岭桥镇	八礼村、潮水村、大塘乾村、东塔村、古塘村、雷发庄村、楼子房村、明塘村、仁山村、三大桥村、上岭村、上岭桥村、双坪村、团结村、香花坝村、沿河村、竹山桥村
	伊塘镇	

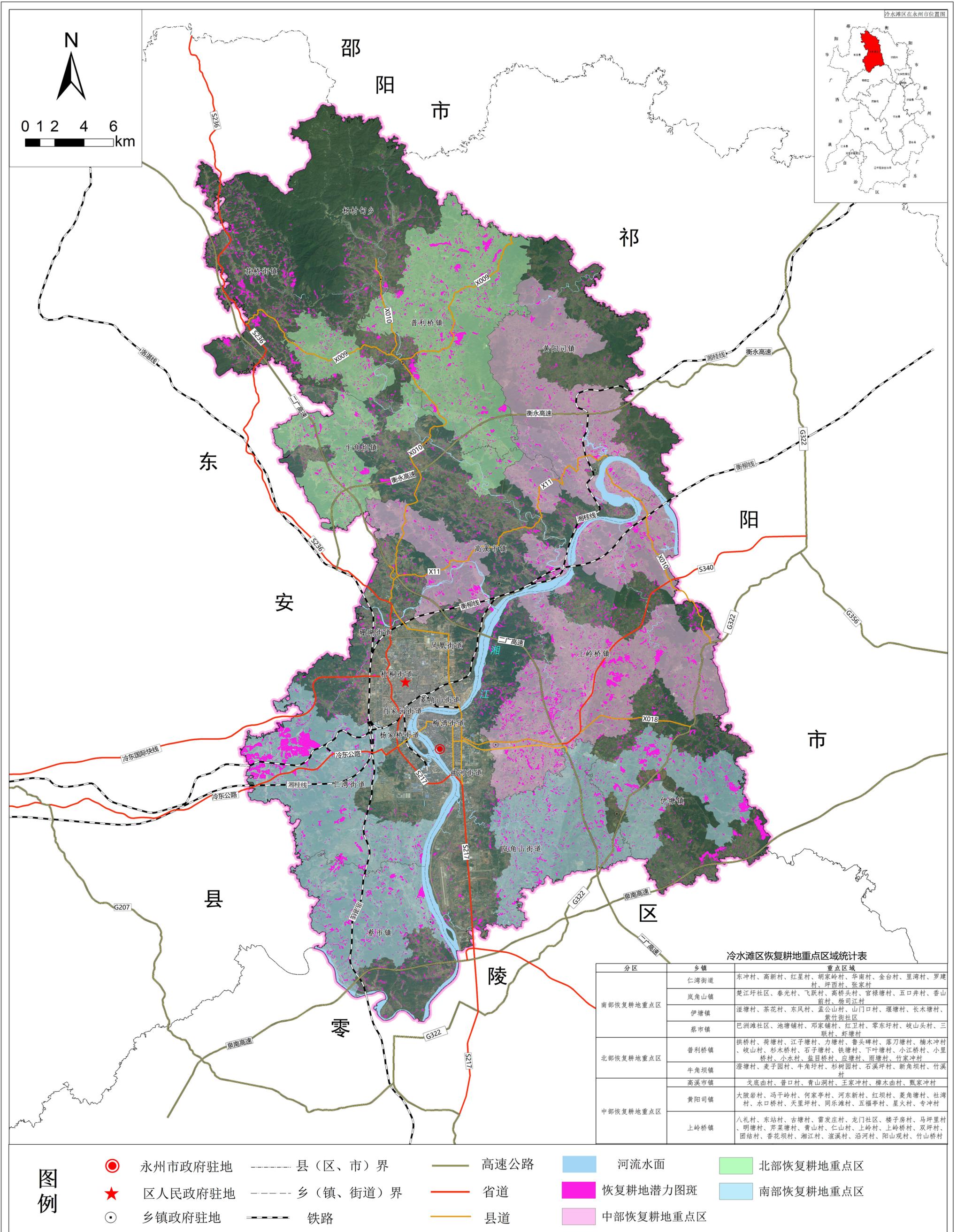
图例

- 永州市政府驻地
- 县（区、市）界
- 高速公路
- 河流水面
- 北部补充耕地重点区
- ★ 区人民政府驻地
- 乡（镇、街道）界
- 省道
- 补充耕地图斑
- 南部补充耕地重点区
- ⊙ 乡镇政府驻地
- - - - 铁路
- 县道
- 中部补充耕地重点区

2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

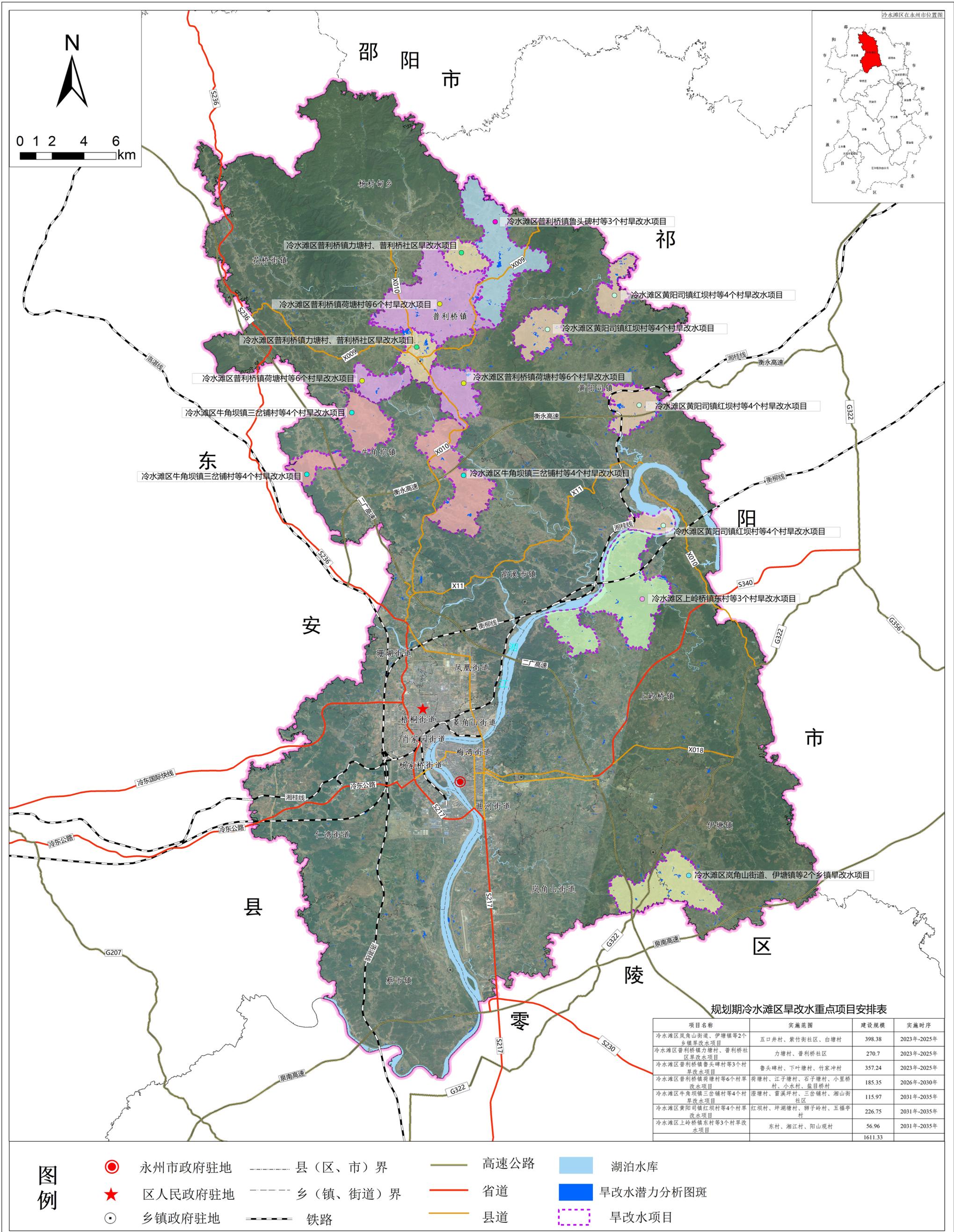
恢复耕地重点区域分布图



2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

旱改水项目分布图

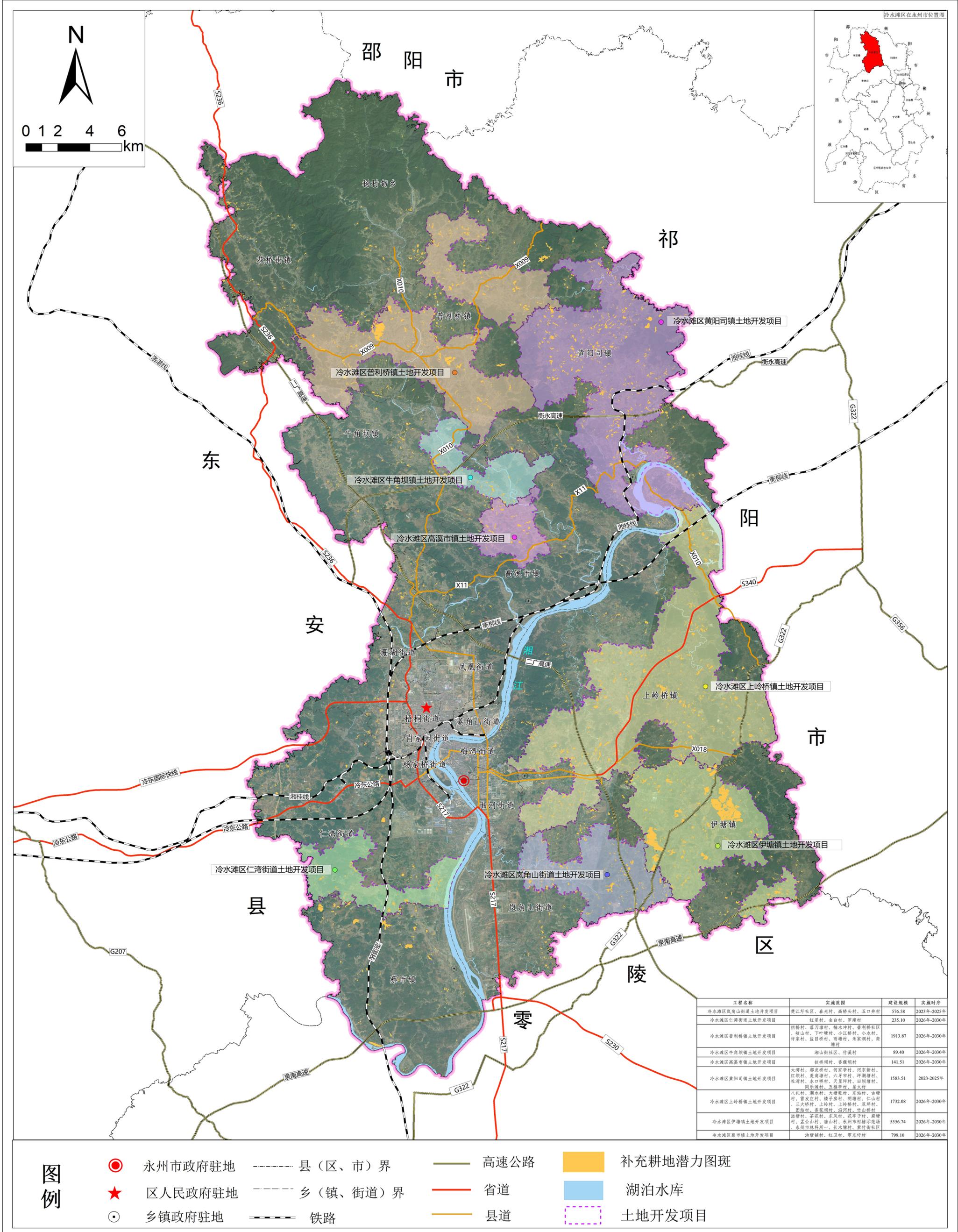


2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

土地开发项目分布图

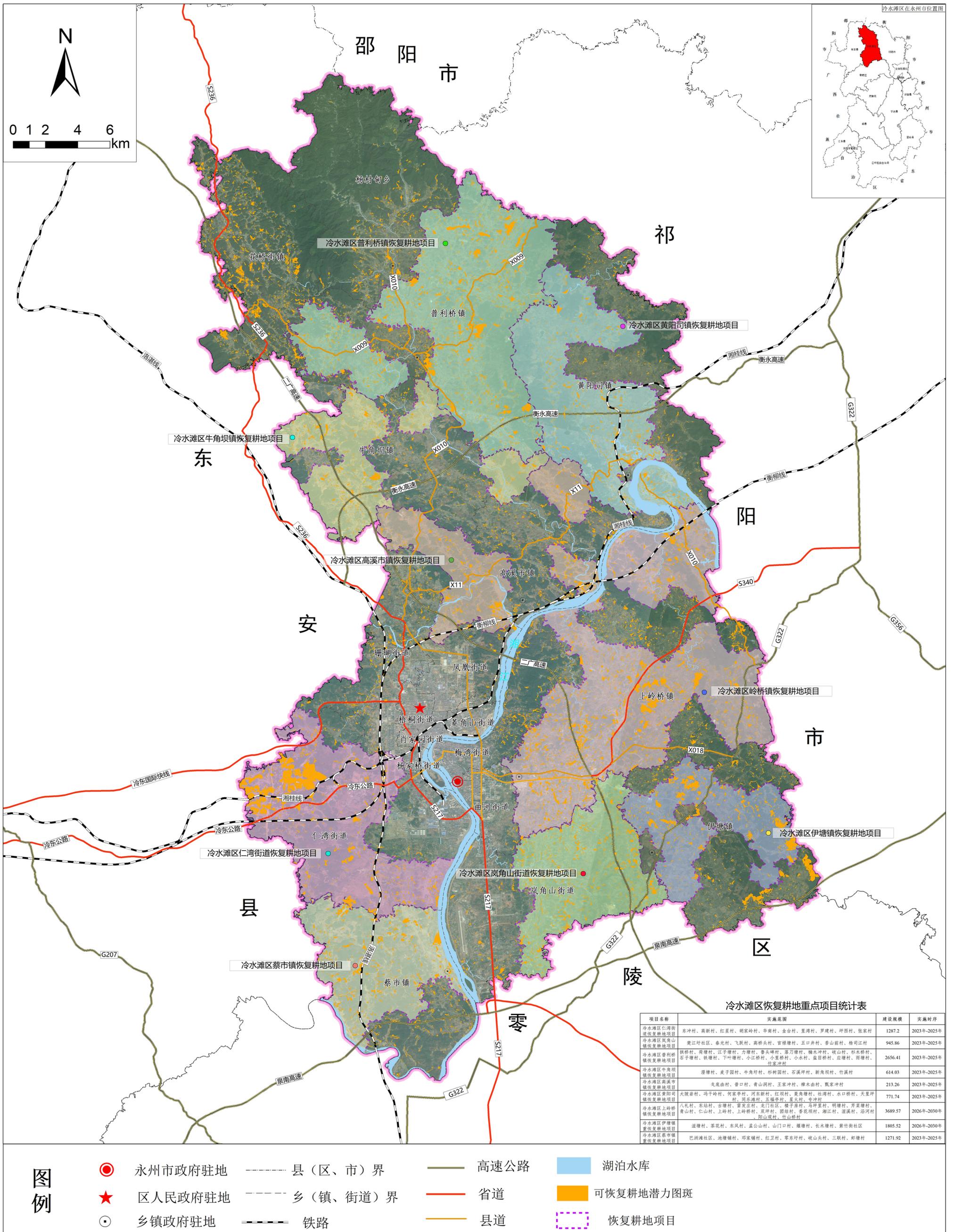


2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

恢复耕地项目分布图

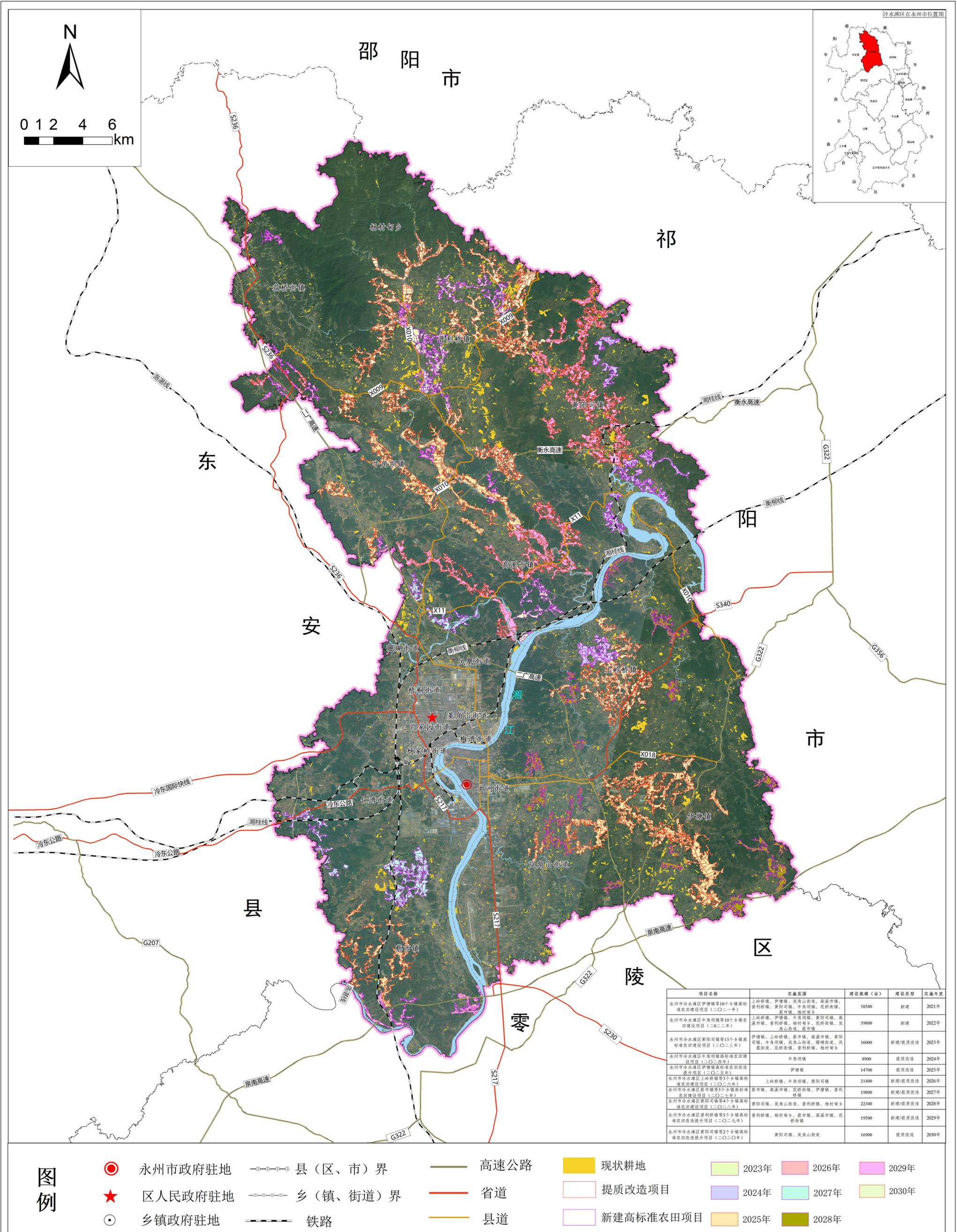


2000大地坐标系，1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图

冷水滩区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

高标准农田建设项目图



2000大地坐标系, 1985国家高程基准

冷水滩区自然资源局
湖南省勘测设计院有限公司 制图