

西洞庭管理区  
耕地保护国土空间专项规划  
(2021-2035 年)  
(文本)

西洞庭管理区自然资源局  
二〇二四年一月

# 目 录

<b>第一章 规划背景</b> .....	<b>2</b>
第一节 资源基础 .....	2
第二节 主要成效和问题 .....	6
第三节 当前的新形势 .....	8
第四节 面对的新挑战 .....	11
<b>第二章 总体要求</b> .....	<b>14</b>
第一节 指导思想 .....	14
第二节 规划原则 .....	14
第三节 规划目标和任务 .....	15
<b>第三章 严守耕地保护红线</b> .....	<b>20</b>
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 .....	21
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 .....	25
<b>第四章 强化永久基本农田特殊保护</b> .....	<b>29</b>
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 强化永久基本农田管护 .....	33
第五节 健全永久基本农田保护机制 .....	34
<b>第五章 严格耕地用途管制</b> .....	<b>37</b>
第一节 分类落实耕地利用优先序 .....	37
第二节 切实规范耕地占补平衡 .....	38
第三节 严格落实耕地进出平衡 .....	41
第四节 严肃处置违法违规占用耕地 .....	43
<b>第六章 保障重要农产品生产空间</b> .....	<b>45</b>
第一节 优先保障粮食生产空间 .....	45

第二节	切实保障“菜篮子”生产空间 .....	46
第三节	大力拓展农产品多样化生产空间 .....	47
<b>第七章</b>	<b>切实加强补充耕地管理 .....</b>	<b>48</b>
第一节	积极拓展补充耕地空间 .....	48
第二节	划定补充耕地重点区域 .....	50
第三节	耕地开垦后备资源开发范围、规模及时序 .....	50
第四节	耕地开垦后备资源管控规则 .....	51
<b>第八章</b>	<b>稳妥有序推进耕地恢复 .....</b>	<b>52</b>
第一节	科学划定耕地恢复空间 .....	52
第二节	实行耕地恢复年度计划管理 .....	53
第三节	确定耕地恢复重点区域 .....	54
第四节	建立耕地恢复长效机制 .....	54
<b>第九章</b>	<b>着力提升耕地质量 .....</b>	<b>56</b>
第一节	统筹推进高标准农田建设 .....	56
第二节	有序推进旱地改造水田工程 .....	59
第三节	全面推进耕作层土壤剥离再利用 .....	59
第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力 .....	60
第五节	科学防治和利用污染耕地 .....	62
<b>第十章</b>	<b>健全耕地保护管控体系 .....</b>	<b>64</b>
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度 .....	64
第二节	全面推行田长制 .....	65
第三节	健全空天地网调查监测体系 .....	68
第四节	构建耕地全程一体化管控体系 .....	69
<b>第十一章</b>	<b>重大工程安排 .....</b>	<b>71</b>
第一节	旱改水重大工程 .....	71
第二节	土地整治重大工程 .....	72
第三节	耕地恢复重大工程 .....	73
第四节	高标准农田建设重大工程 .....	73
第四节	智慧耕地平台建设 .....	74

<b>第十二章 强化规划实施保障</b> .....	<b>76</b>
第一节 加强组织领导和统筹协调.....	76
第二节 加强规划传导和计划实施.....	77
第三节 加快科技支撑和信息化建设.....	78
第四节 加强耕地保护机制探索创新.....	79

## 附表

- 表 1、西洞庭管理区耕地保护规划指标表
- 表 2、西洞庭管理区耕地保护规划指标分解表
- 表 3、西洞庭管理区耕地保护目标划定情况表
- 表 4、西洞庭管理区补充耕地空间和恢复耕地空间情况表
- 表 5、西洞庭管理区补充耕地重点区域分布情况表
- 表 6、西洞庭管理区恢复耕地重点区域分布情况表
- 表 7、西洞庭管理区耕地保护重点项目安排表

## 附图：

### 现状图

- 1、土地利用现状图
- 2、耕地现状分布图

### 管控图

- 1、三条控制线分布图
- 2、耕地保护目标分布图
- 3、永久基本农田分布图
- 4、特殊类型耕地分布图

### 规划图

- 1、耕地保护利用规划图
- 2、永久基本农田储备区分布图
- 3、永久基本农田调整补划图（预案）
- 4、粮食和重要农产品空间分布图
- 5、补充耕地空间分布图
- 6、恢复耕地空间分布图
- 7、补充耕地重点区域分布图
- 8、恢复耕地重点区域分布图
- 9、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，也为保障粮食安全提出了更高要求。

以习近平生态文明思想和习近平总书记关于耕地保护重要论述及一系列重要讲话精神为根本遵循，正确处理好保护与保障、发展与安全的关系，全面提升耕地高质量保护利用水平，为推动耕地保护、保障粮食安全提供坚实支撑。编制《西洞庭管理区耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），对可长期稳定利用耕地和永久基本农田、耕地后备资源、恢复属性地类，实行耕地保护“一张图”管控。

《规划》回顾和总结了“十三五”以来西洞庭管理区耕地保护工作成效，分析了西洞庭管理区耕地保护面临的形势和挑战，提出了全区耕地保护目标、永久基本农田保护目标，是全区耕地保护的总纲，是西洞庭管理区国土空间总体规划必备的专项规划，是编制县级耕地保护国土空间专项规划的基本依据，具有战略性、协调性和约束性。规划范围包括全区行政辖区内全部国土空间，规划基期年为2020年，近期至2025年，目标年为2035年。

# 第一章 规划背景

西洞庭管理区简称“西洞庭区”，全境位于常德市鼎城区民主阳城垸内，东与鼎城区蒿子港镇接壤；南以龙泉湖（牛屎湖）南大堤为界，与鼎城区十美堂镇和汉寿县罐头嘴镇相望；西南与鼎城区韩公渡镇毗连；西北与鼎城区石公桥镇、周家店镇相临；北以玉带沟为界，与鼎城区中河口镇比邻；东北以白芷湖北大堤为界与中河口镇相连。西洞庭管理区下辖 1 镇和 2 个街道办事处，分别为祝丰镇、龙泉街道和金凤街道。

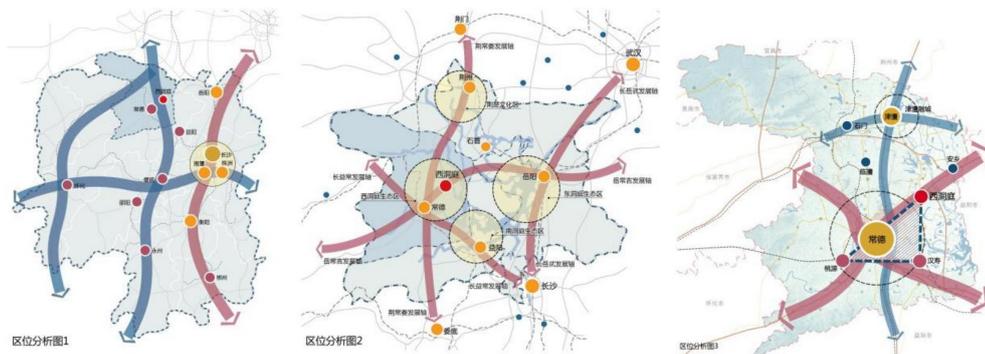


图 1-1 西洞庭管理区地理区位图

## 第一节 资源基础

### 一、土地资源

西洞庭管理区国土总面积 110.57 平方公里（16.5855 万亩）。根据 2020 年国土变更调查数据，全区耕地 6.9893 万亩，占比 42.14%；园地 0.3648 万亩，占比 2.20%；林地 0.7126 万亩，占比 4.30%；草地 0.0396 万亩，占比 0.24%；湿地 0.0247 万亩，占比 0.15%；农业设施建设用地 0.3234 万亩，占比 1.95%；城乡建设用地 1.9583 万亩，占比 11.81%；区域基础设施用地 0.3633 万亩，占比 2.19%；其他建设

用地 0.0135 万亩，占比 0.08%；陆地水域 5.7959 万亩，占比 34.94%；其他土地 0.0002 万亩，占比 0.00%。

表 1-1 西洞庭管理区 2020 年国土变更调查数据情况表

单位：万亩、%

地类		面积	比例
国土总面积		16.5855	100.00
耕地（01）		6.9893	42.14
园地（02）		0.3648	2.20
林地（03）		0.7126	4.30
草地（04）		0.0396	0.24
湿地（05）		0.0247	0.15
农业设施建设用地（06）		0.3234	1.95
城乡建设用地	合计	1.9583	11.81
	小计	0.9764	5.89
	居住用地（07）	0.2520	1.52
	公共管理与公共服务用地（08）	0.0520	0.31
	商业服务业用地（09）	0.0120	0.07
	工业用地（1001）	0.5622	3.39
	仓储用地（11）	0.0088	0.05
	城镇道路用地（1207）	0.0653	0.39
	交通场站用地（1208）	0.0040	0.02
	公用设施用地（13）	0.0126	0.08
	绿地与开敞空间用地（14）	0.0017	0.01
	空闲地（2301）	0.0000	0.00
	其他用地	0.0058	0.04
	小计	0.9819	5.92
	居住用地（07）	0.5624	3.39
	公共管理与公共服务用地（08）	0.0109	0.07
	商业服务业用地（09）	0.0103	0.06
	工业用地（1001）	0.0259	0.16
	仓储用地（11）	0.0010	0.01
	乡村道路用地（0601）	0.0130	0.08
	交通场站用地（1208）	0.0059	0.04
	公用设施用地（13）	0.0045	0.03
	绿地与开敞空间用地（14）	0.0016	0.01
空闲地（2301）	0.0000	0.00	
其他用地	0.3464	2.09	
区域基础设施用地	小计	0.3633	2.19
	铁路用地（1201）	0.0000	0.00

地类		面积	比例
	公路用地（1202）	0.3064	1.85
	机场用地（1203）	0.0000	0.00
	港口码头用地（1204）	0.0000	0.00
	管道运输用地（1205）	0.0000	0.00
	城市轨道交通用地（1206）	0.0000	0.00
	干渠（1311）	0.0000	0.00
	水工设施用地（1312）	0.0569	0.34
其他建设用地	小计	0.0135	0.08
	特殊用地（15）	0.0086	0.05
	采矿用地（1002）	0.0049	0.03
陆地水域	陆地水域（17）	5.7959	34.94
其他土地	其他土地（23）	0.0002	0.00

## 二、自然资源和农业生产条件

### （一）地形地质条件

西洞庭管理区属洞庭湖冲积平原，地势低平开阔，自西北向东南微倾，最高海拔 34.5 米，最低海拔 27.5 米。境内土地集中成片，有南北两大湖泊，沟渠成网，有丰富的湿地资源，极富江南水乡特色。但地貌类型单一、地势低平开阔。全区的地面高程均在海拔 27.5-34.5 米之间，地面起伏和缓，坡度<2 度，地势低平开阔。

### （二）气候条件

西洞庭管理区位于中纬度湿润季风气候区，具有天气多变、季风影响强烈、气候温和、热量丰富、雨水充沛、四季分明的特点，年平均日照 1710 小时，无霜期 275 天，年平均降水 1274 毫米，有利于各种农作物及经济作物的生长。

### （三）水文条件

西洞庭管理区境内水源有冲柳高水河，为境内工农业生产用水主要来源，也是涝水外泄重要通道。南、北有龙泉湖和白芷湖两大蓄水

湖泊，有 9 处大小湖泊和泥港口哑河、玉带沟等 13 条大小哑河、港、沟，数百个池塘镶嵌其间，极富水乡特色。

#### （四）土壤条件

土壤潜在肥力较高、适种性较广。全区除 2.28% 的面积为第四纪红色粘土外，其余均为河湖冲积母质发育的潮土。潮土因属长江、沅水两大水系夹带泥沙淤积而成，均为不同强度的石灰反应，PH 值为 7-8，土壤质地多为沙壤、粘壤土。由于沉积年代久和垦殖利用时间长，土层深厚，全量养分丰富，土壤的潜在肥力较高，有利于作物生长，奠定了全区土壤适种性广、作物营养能及时得到补充、生物学产量高的基础。

#### （五）农业生产条件

西洞庭管理区其前身为“西洞庭农场”，2012 年获批国家现代农业示范区。通过现代农业示范区建设实践，探索出了很多现代农业发展的成功经验。近年来发展生态循环绿色种植、水产养殖业，注重精深加工开发，最大限度的拉长产业链条，拓宽产业面，提高农产品的附加值，实现提高经济效益最大化，辐射带动粮棉油示范产业、以朝鲜蓟为重点发展的蔬菜产业、良种培育和生态农业旅游观光。目前西洞庭管理区为全国最大的朝鲜蓟种植及深加工基地。2019 年，围绕水稻、朝鲜蓟、蔬菜、水产等主导产业，打造高标准示范基地。建成千亩优质水稻示范基地 3 个，千亩朝鲜蓟标准化示范基地 2 个，千亩蔬菜示范基地 3 个，千亩稻虾种养基地 3 个，千亩水产健康养殖示范基地 4 个，绿色食品认证产品 9 个。

### 三、耕地空间总体布局

2020年末,全区耕地7.15万亩(含城镇村范围内耕地0.16万亩),占比43.10%。按城镇村庄不打开统计,全区耕地6.99万亩,其中水田5.14万亩、旱地1.85万亩,分别占比73.53%和26.47%;城镇村范围内耕地0.16万亩。

## 第二节 主要成效和问题

### 一、主要成效

#### (一) 多方协同耕地保护制度建设更加完全

“十三五”以来,西洞庭管理区坚持最严格的耕地保护制度,牢固树立耕地红线意识和粮食安全意识,落实政府主体责任,严格标准,强化监管,耕地保护各项工作取得积极成效。

在省委、省政府出台《关于全面推行田长制严格保护耕地的意见》后,常德市全面推行田长制严格耕地保护实施方案,为地方政府履行耕地保护目标责任戴上了“紧箍咒”,督导西洞庭管理区出台了乡镇政府(街道)的耕地保护目标责任考核办法,层层落实保护制度,形成了耕地保护共同责任机制。区、乡两级设第一田长、田长、副田长,第一田长由党委主要负责人担任,田长由政府主要负责人担任,副田长由党委副书记和政府分管自然资源、农业农村工作的负责人担任。区级第一田长对本区域耕地保护负总责,研究制定耕地保护政策,解决本区域耕地保护和粮食生产突出问题,定期报告田长制工作情况。

“田长制”主要工作任务为严格落实耕地保护目标责任、扎实推

进耕地质量提升、规范高标准农田项目耕地管理、坚决遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”、严格规范新增耕地开发管护、严肃查处违法乱占耕地行为、开展耕地和永久基本农田属性公示。

### **（二）实行耕地保护责任目标自查整改**

会同农业农村、统计部门开展“十三五”期间区政府耕地保护目标责任自查。对国家储备补充耕地核查、武汉督察局例行督察、省厅例行督察等发现的问题，督促指导相关单位严格问题整改落实，确保取得整改实效。

### **（三）耕地布局得到逐步优化**

以土地整治为重要抓手，实施推进高标准农田建设，推动田、水、路、林、村综合整治，先后实施了祝丰镇高标准农田建设等重大工程项目。至2020年末，全区累计完成高标准农田建设4.7840万亩，有力解决了耕地细碎化和资源利用低效化问题，耕地布局得到逐步优化。

## **二、主要问题**

### **（一）耕地“非粮化”的问题依然较为严峻**

由于耕种效益低，种粮补贴政策不完善导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在，工商资本大规模流转耕地，改变耕地性质比较普遍。根据西洞庭管理区第三次国土调查成果，西洞庭管理区种植非粮食作物耕地面积2.2538万亩，占耕地面积的33.62%；未种植粮食作物面积0.0821万亩，占耕地面积的1.14%。全区耕地有一定的非粮化、非农化趋势。

## **（二）违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然较为突出**

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，乱占耕地建房态势有所缓解。但卫星监测发现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的问题。

## **（三）耕地保护意识仍有待提高**

由于政策、资金、机制等方面的原因，对耕地保护缺乏激励措施，种粮补贴政策不完善，部分农户保护耕地的积极性不强，对破坏耕地耕种能力的后果认识不足，未经审批随意占用耕地建房情况时有发生，对严守耕地红线造成较大的冲击。

## **第三节 当前的新形势**

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。明确按照“先农田、再生态、后城镇”的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，把耕地保护目标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。

## 一、耕地保护战略地位日益提高

近年来，习近平总书记多次对耕地保护工作作出重要指示批示，强调要像保护大熊猫一样保护耕地。国家层面采取一系列硬措施，包括严密耕地保护法律制度体系，完善法律法规，修订实施土地管理法及土地管理法实施条例，颁布实施黑土地保护法等。国土空间规划纲要编制将耕地保有量和永久基本农田保护任务足额带位置分解下达，优先划定、应划尽划、应保尽保。党中央、国务院将耕地保护放到了前所未有的重要位置，耕地保护的要求更严、措施更实、保护更难。为贯彻落实国家重大战略部署、牢牢守住十八亿亩耕地红线贡献湖南力量、扛稳粮食安全重任、稳步提升粮食产能，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，省政协对各地落实“稳定粮食播种面积”进行专项监督。同时要求各市州、县市区全面推行“田长制”、科学编制耕地保护专项规划，全面落实“两个耕地占补平衡”、全程监管新增耕地开发、严格项目用地审查、压紧压实各级各相关部门的耕地保护责任。在此前提下，西洞庭管理区全面推行了“田长制”，着力推进耕地保护国土空间专项规划。

## 二、贯彻落实最严格的耕地保护制度

党中央、国务院提出实行最严格的耕地保护制度后，全国各地均出台了相应创新性政策，明确要求严格耕地用途管制，强化土地流转用途监管。制定了一系列方案、措施严格管控耕地转为其他农用地，确保可长期稳定利用耕地不再减少；推进撂荒地利用，坚决遏制耕地“非农化”，有效防止“非粮化”；分类明确耕地用途，严格落实耕

地利用优先序，明确耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。

西洞庭管理区在研读党中央国务院、省委省政府实行最严格的耕地保护制度相关政策文件的基础上，制定了相应落实政策，如《常德市西洞庭管理区关于建立防止耕地“非粮化”常态长效监管机制的实施意见》，为防止耕地非粮化提供了制度保障。稳住耕地面积是西洞庭管理区确保粮食生产安全的重要举措，守住耕地红线，强化用途管制，通过多手段、全方位，建立起天、空、地网监测机制，以卫星监测提前预警、无人机重点巡视、“田长”耕地巡查等方式，对耕地使用情况进行实时监测。

### **三、采取“长牙齿”的硬措施严守耕地保护红线**

党采取“长牙齿”的硬措施是坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线的迫切需要。新形势新背景下，西洞庭管理区根据省自然资源厅分解下达的相关规划指标对标对表扛起耕地保护政治责任，以更坚决的态度、更有力的举措坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线。一是日益健全补充耕地机制，建立补充耕地立项、实施、验收、管护全程监管机制，确保补充可长期稳定利用耕地，实现补充耕地数量、质量及产能与所占耕地相当。二是建立耕地“占补平衡”“进出平衡”制度，对耕地转为建设用地行为严格执行占补平衡、对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度进出平衡，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。三是加大耕地执法监督力度，严厉查处违法违规占

用耕地，采取有力措施防止补充耕地抛荒，强化耕地保护督察考核，将耕地保护纳入粮食安全责任制考核的唯一一票否决事项。

粮食安全是国家安全的重要内容和基础，是“国之大者”。地为粮之本，保障国家粮食安全的根本在耕地、命根子在耕地。但立足新发展阶段，耕地保护仍然面临新挑战。

## 第四节 面对的新挑战

### 一、耕地面积持续减少，守住耕地和永久基本农田红线面临挑战

国家层面强调耕地保护要求非常明确，18亿亩耕地必须实至名归，要求严守耕地保护红线，严格落实耕地利用优先序。但在新的形势下，由于地方政府生态建设驱动、微观主体行为缺乏规制及耕地利用比较效益低下等原因，使得耕地数量保护的形势依然严峻。一是由于缺少合理的村庄规划指导，导致农村居民点用地缺乏有效控制，农民等微观主体违法违规占用耕地建房问题严重，成为当前耕地数量下降的重要原因。二是由于农户等经营主体耕地经营规模小、农业生产投入要素价格上涨、种粮补贴政策不完善以及粮食价格低等原因，农民种粮收益持续降低，导致耕地“非粮化”、撂荒等耕地隐性损失问题突出，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在，工商资本大规模流转耕地改变耕地性质比较普遍。三是在生态文明建设驱动下，部分地方政府违规占用耕地甚至基本农田搞景观工程建设。根据土地利用变更调查显示，西洞庭管理区2011年到2018年间建设占用耕地0.07万亩，耕地面积呈刚性递减趋势。西洞庭管理区耕地保有量目标6.9361万亩，永久基本农田保护面积6.3148万亩，现状耕地刚好满

足耕地保有量目标，但随着农村新型建设用地需求的增长进一步挤压耕地空间，守住耕地和永久基本农田红线极具挑战。

## **二、耕地后备资源紧缺，落实耕地占补平衡压力逐日递增**

当前，我国仍处于城镇化快速发展时期，为满足经济社会发展的需要，每年仍将依法批准建设占用一定数量耕地，根据西洞庭管理区建设用地占用耕地的增速预测，2021-2035年期间新增建设用地占用耕地0.13万亩。农业结构调整、生态退耕、自然灾害损毁、非农建设、新产业新业态基础设施项目等各项占用耕地，耕地净减少趋势加快，耕地保护压力增大。加上生态文明建设力度加大，保障生态用地需求增加，生态保护红线与耕地、永久基本农田存在重叠，对耕地保有量目标的实现带来压力。与此同时，耕地后备资源越来越紧缺，可补充耕地后备资源匮乏，整治复垦新增耕地空间有限，耕地结构性和区域性问题愈加凸显，占补平衡压力大，补充耕地尤其是落实“先补后占、占优补优、占水田补水田”要求的难度日趋加大，耕地保护面临着数量、质量、生态等方面的多重压力，地区经济社会高质量发展的合理用地需求与守住耕地数量质量之间的基础性矛盾持续加深。

## **三、耕地的“非粮化”形势严峻，落实“进出平衡”难度大**

受粮食生产效益低、农村劳动力短缺、农田设施不完善等因素影响，耕地“非粮化”问题日益突出。2018年度土地变更调查数据与“三调”数据叠加分析，西洞庭管理区耕地流向林地0.51万亩，流向园地0.29万亩，耕地“非粮化”趋势明显，已成为耕地保护面临的头等问题。受国家政策、种粮收益及农民进城务工等多因素影响，出现了耕地多

年撂荒、全年撂荒、季节性撂荒、粗放经营的隐性撂荒等现象，西洞庭管理区各乡镇耕地抛荒导致耕地“非粮化”面积 0.08 万亩。“十四五”乃至更长时期，在大食物观之下消费结构会进一步转变，耕地“非粮化”形势可能更加严峻。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”。西洞庭管理区可恢复耕地资源潜力有限，且难以保障持续落实耕种，耕地“进出平衡”的落实难度较大。

#### **四、耕地质量等别不高，耕地提质改造任务艰巨**

2018 年至三调期间，西洞庭管理区通过高标准农田建设、高效节水灌溉、旱改水等耕地提质工程，耕地质量整体提高。但由于高标准农田投入资金不足、建设标准不高、后期管护不到位导致部分已建成高标准农田基础设施建设配套不完善且缺乏后期管护，高标准农田抗灾减灾能力较差。加之耕地资源禀赋先天不足，长期超强度使用导致耕地基础地力退化严重、农田生态系统内部功能缺失、结构混乱、系统退化、土壤酸化，农田污染日益严重，耕地提质改造任务艰巨。

## 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，深入贯彻落实中央有关耕地保护的大政方针和习近平总书记关于耕地保护系列重要指示精神，统筹发展和安全，严守耕地红线和粮食安全底线，落实粮食主产区责任，坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”，科学编制西洞庭管理区耕地保护国土空间专项规划，从规划源头管控好耕地红线，处理好耕地占补平衡，为构建全省耕地保护“三位一体”格局奠定基础。

### 第二节 规划原则

**底线管控，以补定占。**严守耕地保护红线和粮食安全底线，明确适宜长期稳定利用耕地的总体布局，统筹考虑难以长期稳定利用耕地的生态退耕和即可恢复属性图斑的恢复潜力，确保耕地总量不减少，坚持以补定占，对现有耕地、拟占用耕地和耕地后备资源进行统筹安排，从源头上落实耕地占补平衡。

**统筹协调，有效衔接。**与国土空间总体规划相关专项规划紧密衔接，与耕地保护、空间规划、调查监测相关专项工作充分对接，与农业农村、林业、生态环境、发改、交通等相关部门有效联动，统一耕地保护规划目标和规划底数底图，合理安排耕地后备资源开发和优质耕地稳定利用，严格控制建设占用耕地。

**上下传导，强化约束。**严格落实上级专项规划和同级国土空间总

体规划的总体要求与目标，将耕地保护专项规划的强制性内容逐级分解至县市乡镇，有效传导耕地保护任务，明确相关管制措施，提高规划的可操作性和权威性。

**同步编制，压茬推进。**注重国土空间规划体系的系统性和协同性，与国土空间总体规划同步编制紧密衔接，紧扣规划任务和规划重点，按照确定的时间节点和程序要求有力有序推进。

### 第三节 规划目标和任务

#### 一、规划目标

为解决西洞庭管理区耕地保护、耕地占补平衡、耕地后备资源开发利用和永久基本农田保护与布局、永久基本农田储备区等重大问题，并在后续规划实施中，持续进行耕地保护动态评估、监测和预警。根据省自然资源厅下发的相关规划指标任务，到 2035 年西洞庭管理区耕地保护目标为 6.9361 万亩、永久基本农田保护目标为 6.3148 万亩、永久基本农田储备区规模 0.0631 万亩、补充耕地任务量 0.2504 万亩、高标准农田建设任务为累积建设 6.3148 万亩、粮食播种面积 7.5100 万亩、油菜种植面积 3.70 万亩；到 2025 年西洞庭管理区耕地保护目标为 6.9892 万亩、永久基本农田保护目标为 6.3148 万亩、高标准农田建设任务为 5.8039 万亩、补充耕地任务量 0.0408 万亩、粮食播种面积 7.5100 万亩、油菜种植面积 3.70 万亩；耕地保护相关规划指标及分解到各乡镇的规划指标任务如下表所示：

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	6.9892	6.9361	约束性
永久基本农田保护面积	6.3148	6.3148	约束性
永久基本农田储备区规模	0.0631	0.0631	预期性
补充耕地任务量	0.0408	0.2504	预期性
高标准农田建设任务	5.8039*	6.3148*	预期性
粮食播种面积	7.5100	7.5100	预期性
油菜种植面积	3.7000	3.7000	预期性

注：带\*的为累计值

表 2-2 西洞庭管理区各乡镇规划目标分解表

单位：万亩

乡镇	耕地保有量		永久基本农田保护面积目标数		永久基本农田储备区规模	补充耕地任务量	恢复耕地任务量	高标准农田建设任务	
	至 2025 年	至 2035 年	至 2025 年	至 2035 年				至 2025 年	至 2035 年
祝丰镇	4.8817	4.8832	4.7903	4.7903	0.0347	0.2118	—	4.4561	4.7903
龙泉街道	0.8310	0.8184	0.5252	0.5252	0.0193	0.0179	—	0.3782	0.5252
金凤街道	1.2766	1.2345	0.9993	0.9993	0.0091	0.0207	0.1541	0.9696	0.9993
<b>合计</b>	<b>6.9892</b>	<b>6.9361</b>	<b>6.3148</b>	<b>6.3148</b>	<b>0.0631</b>	<b>0.2504</b>	<b>0.1541</b>	<b>5.8039</b>	<b>6.3148</b>

注：高标准农田建设任务为历年累计值

## 二、规划任务

(一) 统筹谋划耕地、永久基本农田、补充耕地及恢复耕地空间布局

**耕地：**一是以严守耕地保护红线为目标。通过落实耕地保护党政同责，从严控制建设占用耕地，规范补充耕地管理，严格落实耕地占补平衡和耕地“进出平衡”，以确保长期稳定利用耕地不再减少。二是统筹耕地、园地、林地、草地空间布局。逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，实现耕地区域置换，真正实现宜耕则耕、宜林则林，优化农用地空间布局。三是加强特殊区域耕地保护和利用。针对生态保护红线、城镇开发边界、河湖管理范围和严格管控类耕地等特殊区域耕地，明确数量和布局，并提出保护和利用管控规则。

**永久基本农田：**严格落实下达的永久基本农田保护面积任务，以“三区三线”划定的永久基本农田为基础，开展相关研究，充分剖析永久基本农田存在的质量和结构性问题。通过建立“划、建、补、管、护”机制落实特殊保护制度，依托高标准农田建设、土地综合整治、耕地恢复等手段，逐步解决永久基本农田布局质量不优、结构不合理等问题。合理划定永久基本农田储备区，建立储备区动态更新制度。

**补充耕地：**补充耕地包括现有耕地周边的补充耕地潜力、旱改水资源潜力和宜耕后备资源潜力三个部分。市区县将省级下发的补充耕地潜力落实到专项规划，转变补充耕地方式，引导通过实施土地整治、高标准农田建设、实施城乡建设用地增减挂钩、废弃工矿复垦等补充

耕地，落实下达的补充耕地任务。**西洞庭管理区补充耕地任务量0.2504万亩。**

### （二）落实耕地用途管制，保障重要农产品生产空间

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

### （三）推进耕地质量建设和美丽田园建设

一是统筹耕地恢复、耕地补充、抛荒治理和高标准农田建设，科学选定重点建设区域，逐步把永久基本农田和新恢复、新补充的耕地全部一体化建成高标准农田，落实高标准农田建设任务。二是确定以水资源为约束的旱改水潜力空间，因地制宜推进旱改水工程。三是实施推进非农建设占用城镇村范围内耕地和连片优质耕地的耕作层剥离再利用，切实保护优质耕地资源。四是科学防治和利用污染耕地，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略探索提升耕地土壤固碳能力，全面提升耕地综合生产能力。五是通过农业公园、田园综合体建设等手段，

把耕地保护与弘扬优秀传统农耕文化、发展乡村旅游、推进乡村振兴有机结合，实现农业生产、农业加工、农业观光的一二三产业融合发展，建设美丽田园。

## 第三章 严守耕地保护红线

耕地是中华民族永续发展的根基。在新的历史时期面对耕地保护新形势、新任务，要切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，全面压实耕地保护党政同责，坚持最严格的耕地保护制度，从严控制建设占用耕地，统筹优化农用地空间布局，强化特殊区域耕地的保护和利用，夯实筑牢国家粮食安全基础，开创耕地保护新局面，确保耕地实至名归。

### 第一节 落实耕地保护党政同责

#### 一、带位置落实耕地保护任务

严守耕地保护红线，通过足额带位置落实耕地保护任务，西洞庭管理区耕地保护任务不少于 6.9361 万亩。实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。建设市区乡村网格化“田长制”，形成网络化、全覆盖的耕地保护组织体系和责任体系。

根据 2020 年国土变更调查数据，西洞庭管理区耕地面积 6.9893 万亩，按照耕地保护目标划定规则，2021 年恢复的耕地经认定可纳入耕地保护任务 6.8984 万亩，无法纳入耕地保护目标的耕地 0.0918 万亩，包括 2009 年后已批建设占用耕地 0.0660 万亩、农业设施建设占用耕地 0.0029 万亩、河湖范围耕地 0.0209 亩、其他情形 0.0019 万亩，最终纳入西洞庭管理区 2035 年耕地保护目标面积 6.9361 万亩，落实了湖南省自然资源厅下达的规划指标任务。将耕地保护目标分解到各乡镇，各乡镇 2035 年耕地保护目标为：祝丰镇 4.8832 万亩、龙

泉街道 0.8184 万亩、金凤街道 1.2345 万亩。6.9361 万亩耕地作为西洞庭管理区规划期必须守住的保护红线任务，规划期内建设用地占用必须严格落实占补平衡，耕地转为其他农用地必须严格落实进出平衡，确保到 2035 年耕地总量不减少。

## **二、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。到 2025 年，永久基本农田保护面积不低于 6.3148 万亩；到 2035 年，永久基本农田保护面积不低于 6.3148 万亩。

### **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，严格控制西洞庭管理区的城镇开发边界、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。

#### **一、推进城镇集约集聚发展**

落实主体功能区定位，严格按照“先农田、再生态、后城镇”统筹全区国土空间格局，重点协调优质耕地保护与城镇开发建设的矛

盾。划定城镇开发边界，要充分尊重自然地理格局，统筹发展和安全，统筹农业、生态、城镇空间，坚持反向约束与正向约束相结合，避让资源环境底线、灾害风险等，守好底线，推动城镇紧凑发展和节约集约用地。

落实耕地保护目标任务，避让连片优质耕地，可在城镇开发边界内保留一定的农业和生态空间，发挥城市周边重要生态功能空间和连片优质耕地对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用，促进形成多中心、组团式的空间布局。西洞庭管理区划定城镇开发边界面积为 1.4827 万亩，均为城镇集中建设区，占用三调耕地面积 2408.20 亩，耕地占比 3.43%。

## 二、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，协调推进对全区具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要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。项目选址必须把少占耕地作为首选的重要因素，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。根据相关政策要求，线性基础设施项目耕地占比不宜超过 50%、永久基本农田占比不宜超过 30%；交通、能源、水利、信息等类型面状基础设施项目耕地占比不

宜超过 20%、永久基本农田占比不宜超过 10%；选址具有特殊性导致耕地占比过高的项目，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。

### 三、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。区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。乡村空间布局要严格保护耕地，村庄建设活动原则上禁止占用永久基本农田，从严控制建设占用优质耕地。对于被建设占用的耕地，利用土地综合整治、增减挂钩等措施，严格实施“占一补一、占优补优、先补后占”，原则上在村庄或乡镇域范围内优先考虑实现耕地占补平衡，制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。根据耕地质量等别评价成果及实地调查情况，对于土壤污染、功能退化、土层破坏、生态环境条件较差的低等别耕地，统筹安排生态修复、土壤污染治理、高标准农田建设、旱改水等全域土地综合整治项目，恢复和提高耕地生态功能，改善耕地生态系统。

### 第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

#### 一、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，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，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。科学利用滩涂等未利用地发展设施农业，引导设施农业产能向非耕地地区适度转移。严格管控进出平衡的耕地质量，将难以或不宜长期稳定利用耕地，逐步置换为可以长期稳定利用耕地，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。

#### 二、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。

### 三、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。将坡度大于 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等将纳入生态退耕范围。

**25 度以上陡坡耕地和重要水源地 15-25 度坡地。**根据《湖南省耕地河湖休养生息规划（2016-2030 年）》，到 2030 年，全省不宜耕作土地将全部退耕，主要涉及大于 25°的坡耕地和重要水源地 15°-25°坡耕地。利用三调成果，全区三调耕地中没有大于 25°的坡耕地和 15°-25°坡耕地。

**不能稳定利用的耕地。**根据三调耕地细化调查，全区已划定耕地中不稳定耕地面积 26.00 亩，均为河道耕地。

## 第四节 加强特殊区域耕地保护和利用

### 一、生态保护红线内耕地

西洞庭管理区位于生态保护红线内的耕地有 0.0003 万亩，其中水田 0.0002 万亩，旱地 0.0001 万亩，全部位于洞庭湖区生物多样性维护生态保护红线，均为 15 亩以下的非集中连片耕地。位于自然保护地范围内耕地 2.57 亩，均为鸟儿洲国家湿地公园，自然保护地外生态保护红线内无耕地。

按照自然保护地管控要求，规划期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。

## 二、城镇开发边界内耕地

全区城镇开发边界内耕地 0.2408 万亩（水田 0.0730 万亩，旱地 0.1678 万亩），城镇开发边界集中建设区进行成片开发，要求注重保护耕地和节约集约用地，组织编制土地征收成片开发方案纳入当地国民经济和社会发展年度计划，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。

## 三、河湖管理范围内耕地

全区位于河湖管理范围内耕地 0.0250 万亩（已扣除与生态红线重叠区域），其中纳入耕地保护目标耕地 0.0040 万亩，未纳入耕地保护目标耕地 0.0210 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、长江平浣行洪“双退”圩垸内的不稳定耕地，实行有序退出，以县市区为单位，纳入耕地进出平衡，防止耕地减少。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。

#### 四、严格管控类耕地

全区严格管控类耕地 0.0123 万亩，全部是水田。对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。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耕地进行改良，严控耕地流失风险。对于确实难以恢复的，可纳入耕地进出平衡，防止耕地减少。

#### 五、其他类型耕地

##### （一）批而未用耕地

全区批而未用耕地共计 0.0811 万亩。将已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入卫星监测重点监测对象，对耕地使用状况开展动态监测。对未使用且又可以耕种并收获的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。各乡镇街道应将该部分耕地纳入耕地进出平衡方案，减少耕地流失。

##### （二）城镇村范围内耕地

全区城镇村范围内耕地 0.1654 万亩。对城镇村范围内耕地实行单独管理，项目占用需依法依规办理审批手续，批准占用前按照现状耕地进行管理，严格落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

##### （三）“非农化”“非粮化”耕地

西洞庭管理区将按照坚决止住新增、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 11 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，由区级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。全区共划定永久基本农田 6.3148 万亩。

### 第一节 科学划定永久基本农田

#### 一、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。最终，西洞庭管理区共划定 6.3148 万亩永久基本农田，其中水田占比达 77.97%以上。

根据湖南省自然资源厅印发《关于市县耕地保护国土空间专项规划编制的工作提示》下达的耕地保护相关指标，至 2025 年西洞庭管理区永久基本农田保护目标为 6.3148 万亩，至 2035 年西洞庭管理区永久基本农田保护目标为 6.3148 万亩，落实了上级下达的永久基本农田保护目标。本轮永久基本农田划定成果不涉及非耕地地类和不稳定利用耕地，不符合保护要求的耕地均已在“三区三线”成果划定中调出。

#### 二、科学合理分解下达目标任务

以长期稳定利用耕地为基础，综合考虑资源禀赋实际和各乡镇的主体功能定位，将省自然资源厅下达到西洞庭管理区的永久基本农田

保护目标分解至各乡镇，规划至 2025 年祝丰镇永久基本农田保护目标为 4.7903 万亩，龙泉街道 0.5252 万亩，金凤街道 0.9993 万亩；规划至 2035 年祝丰镇永久基本农田保护目标为 4.7903 万亩，龙泉街道 0.5252 万亩，金凤街道 0.9993 万亩。

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

## 第二节 划定永久基本农田储备区

### 一、合理划定永久基本农田储备区

#### （一）划定规则

永久基本农田储备区划定工作应在已划定永久基本农田控制线的基础上，根据《土地管理法》、《基本农田保护条例》等法律法规，依据 2017 年度土地变更调查、第三次全国国土调查、地理国情监测、土地利用总体规划和土地整治规划、耕地质量调查监测与评价、土地综合整治、高标准农田建设、建设项目用地审批和矿业权审批登记等

成果，结合当地实际要求，按照永久基本农田划定等工作要求和技术标准，依法依规有序开展。

将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优先划为永久基本农田储备区的耕地。

将位于生态保护红线范围内的耕地；依据《土壤污染防治法》列入严格管控类耕地；因自然灾害和生产建设活动严重损毁且无法复垦的耕地；纳入生态退耕还林还草范围的耕地；25 度以上的坡耕地；可调整地类等严禁划为永久基本农田储备区的耕地。

## （二）划定情况

永久基本农田储备区规模按永久基本农田保护面积的 1%予以落实，本次实际划定储备区规模 0.0631 万亩。

## 二、健全和完善永久基本农田储备区制度

永久基本农田储备区是永久基本农田之外的优质耕地，划定后，应遵循“保护优先，合理利用”的原则，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。

### 第三节 优化永久基本农田空间布局

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，从而优化空间布局。

**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。根据西洞庭管理区 2020 年国土变更调查数据，目前划定的永久基本农田中 0.0232 万亩耕地已为非耕地；根据油茶种植细化调查数据，西洞庭管理区种植油茶耕地面积 0 亩；根据动态监测结果，西洞庭管理区可能存在非农化、非粮化趋势耕地 0.0116 万亩；根据月清三地两矿、自然资源部卫片图斑，可能存在非农化、非粮化趋势耕地 0.0017 万亩；其他可能需调出永久基本农田 0.0376 万亩；即规划期内 0.0741 万亩永久基本农田存在划定不实风险，计划部分恢复整改为耕地，无法恢复的从永久基本农田中调出，再选择质量更优的耕地进行补划。

**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。对于质量不优的永久基本农田，开展高标准农田建设。

**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。对于布局不合理的

永久基本农田，在调入调出永久基本农田时，尽量将不集中连片的永久基本农田调出，集中连片的一般耕地调入。

根据上述空间布局合理性分析结果，西洞庭管理区内可长期稳定耕地面积 6.9643 万亩、永久基本农田面积 6.3148 万亩，现有永久基本农田补划潜力 0.3237 万亩，永久基本农田划定不实 0.0741 万亩，规划期内基于区域平衡原则，将区内 0.0793 万亩优质的与原永久基本农田集中连片的可长期稳定耕地与永久基本农田划定不实、质量不优的图斑进行空间置换，引导永久基本农田集中连片布局，实现总体布局优化，补划的永久基本农田较原永久基本农田数量不减少、质量不降低，逐步优化区内永久基本农田布局。

#### 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。依托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

### 一、严格控制建设占用

**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，区级自然资源主管部门要在区域范围内同步落实补划任务。全区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。

## 二、完善永久基本农田保护奖惩机制

重大项目建设占用永久基本农田，需按要求进行补划，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，“补优补足”。

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，严格规范涉嫌耕地犯罪案件移送工作，同时对补划到位的相关部门及农户给予补偿。

## 三、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。

## 第五章 严格耕地用途管制

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。主要分为永久基本农田和一般耕地两大类。

### 第一节 分类落实耕地利用优先序

#### 一、永久基本农田

西洞庭管理区永久基本农田占全区耕地面积的 90.92%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产。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**。约占全区耕地面积的 70%，要求严格用于粮食生产，要求在耕地上每年至少种植一季粮食作物或符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。

—— **非粮食生产功能区**。主要为现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的区域，约占全区耕地面积的 20%。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。

#### 二、一般耕地

永久基本农田以外的耕地为一般耕地，占全区耕地面积的 9.08%，主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农

作物。强化耕地用途管制，将一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，严格实施年度“进出平衡”。

## 第二节 切实规范耕地占补平衡

### 一、建设占用耕地情况

经与西洞庭管理区国土空间规划衔接，规划期内城镇开发边界、圈外建设项目等占用耕地情况如下：

**城镇开发边界占用耕地情况：**西洞庭管理区划定城镇开发边界面积为 1.4827 万亩，均为城镇集中建设区，占用耕地面积 0.2408 万亩，耕地占比 3.43%。其中大部分（80%）耕地分布在中洲社区，小部分耕地分布在东郊社区、沙河社区和天福社区等。

**圈外建设项目占用耕地情况：**据统计，西洞庭管理区圈外建设项目涉及占用耕地 42 亩。大部分耕地分布在中洲社区，小部分耕地分布在东郊社区、毡帽湖村和天福社区等。

### 二、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。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，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，由区管委会落实耕地占补平衡。

### **三、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。

### **四、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、面积和利用状况，通过日常变更机制报部核查通过后，核定新增耕地面积，评定新增耕地质量，形成明确验收

意见；要带承包经营合同和成熟作物向省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。

## **五、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”。

## **六、建立补充耕地信息公开制度**

依托国家、省级自然资源网站，建立耕地占补平衡项目信息公开制度，接受社会监督；对社会各界反映的问题要限期整改，整改期间冻结或核减补充耕地指标，对情节严重的要移送纪检监察机关依法处理。

### 第三节 严格落实耕地进出平衡

#### 一、实施耕地年度“进出平衡”

严格控制一般耕地转为林地、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。全区应退出耕地 **0.0811 万亩**，可能流失耕地为 **0.0376 万亩**。

#### 二、压实区政府落实进出平衡属地责任

西洞庭管理区管理委员会对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在区域范围内落实耕地进出平衡。实行耕地“进出平衡”计划管控，区管委会负责编制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。

#### 三、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”。

#### 四、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。

## 五、实行耕地转进转出信息化管理

统筹建立湖南省耕地进出平衡监管系统，设立省、市、县（区）、乡四级权限。区级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，并通过监管系统备案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，建立专门图层，未纳入总体方案的动态监测、督察执法、国土变更调查发现耕地转出图斑，一并纳入单独图层管理。

### 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，由区级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”，省级自然资源主管部门会同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。

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。

为贯彻落实《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）和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）等文件要求，2021 年，常德市人民政府制定了《常德市人民政府办公室稳定粮食生产制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”指导意见》（常政电明电〔2021〕9 号），为稳定全市粮食生产防止耕地“非粮化”明确工作目标。并出台了《常德市关于建立防止耕地“非粮化”常态长效监管机制的实施意见》，将防止耕地“非粮化”列为市政府耕地保护真抓实干考核内容，为防止耕地非粮化提供了制度保证。

## 第六章 保障重要农产品生产空间

落实国家重要农产品保障战略，以保障国家粮食安全为底线，牢牢扛稳产粮大省政治责任，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。树立大食物观，在优先巩固粮食、菜篮子生产空间的同时，构建农产品多样化空间布局，保护稻鱼共生等特色传统生产方式，强化农产品地理标志管理，全面保障农产品有效供给。

### 第一节 优先保障粮食生产空间

严格落实“米袋子”省长负责制，多措并举稳定粮食种植面积，全力保障粮食生产空间。到 2035 年，全区粮食播种面积 7.51 万亩以上，粮食产量稳定在 3.86 万吨左右。

**稳定水稻生产空间。**以永久基本农田、高标准农田和水稻生产功能区为基础，划定水稻种植空间，确保落实水稻播种面积任务。大力开展早稻集中育秧，稳定双季稻播种面积；引导水稻生产功能区至少种上一季水稻，支持一季稻区发展再生稻；提高科技投入，加快旱生水稻品种研究，拓广水稻种植空间。到 2035 年，全区水稻播种面积稳定在 6.55 万亩左右，确保水稻生产功能区 4.50 万亩底线不突破，早稻播种面积稳定在 3.30 万亩。

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

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

**优化其他粮食作物生产空间。**以多元发展，突出专用，改善品质为目标，不断优化丰富粮食生产结构，全方位夯实粮食安全根基。全力制止耕地抛荒，因地制宜发展马铃薯、甘薯等旱地杂粮作物种植，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。

## 第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

**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。

**因地制宜发展稻鱼稻虾特色产业空间。**保护养殖水域、滩涂和传

统渔场，拓展稻鱼、稻虾综合种养，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，逐步构建“一心、一核、三区、多基地”的水产品发展区域空间布局，有效保障我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，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。拓展棉花、水果、茶叶、药材等多样化农产品生产能力和空间。

**巩固棉花生产空间。**以高质量发展为引领，着力建设优势棉区，在严格管控区开展棉花替代种植试点示范，建设高标准、上规模、产加销链接的优质棉花生产基地。

**优化油菜生产空间。**优化食用植物油产业布局，发挥“三高两低”的油菜生产优势，聚焦重点、深挖潜力，扩大油菜种植面积，引导油茶种植空间由耕地向其他国土空间转移，依靠科技、主攻单元，千方百计提升油料产能。到2035年，全区油菜播种面积稳定在3.70万亩左右。主要抓“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”。

**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。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、林下养殖，推动空间复合利用。

## 第七章 切实加强补充耕地管理

为实现规划期内耕地占补平衡，落实补充耕地任务，在耕地后备资源调查成果基础上开展耕地后备资源范围划定研究。通过测算可开垦土地潜力、可复垦采矿用地潜力、可旱改水土地潜力，划定耕地后备资源利用重点区域，引导耕地后备资源开发利用。在严格生态环境评估的前提下，对补充耕地拟占用相关地类进行统筹安排，科学划定耕地后备资源范围，确保“两个耕地占补平衡”。在最终划定的耕地后备资源范围基础上，根据地块的土壤质地、坡度、水源等条件，规划耕地后备资源的开发利用方向。

### 第一节 积极拓展补充耕地空间

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，对零星、分散的耕地后备资源进行打捆开发，稳妥推进农村闲置、废弃宅基地、工厂及矿山等建设用地退出，积极拓展补充耕地途径。

#### 一、整合现有耕地周边可开发资源潜力

根据分析，全区现有耕地周边单个地块3亩以下的补充耕地潜力138.12亩，零散分布于全区各行政村。规划期计划将这些耕地周边的零星分散、面积较小的其他农用地、其他草地等宜耕后备资源地块和废弃农村宅基地、采矿用地等低效建设用地，作为现有耕地周边主要的补充耕地潜力来源，通过高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦和“空心村”治理等项目，优先将与现有耕

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

表 7-1 西洞庭管理区耕地周边可开发资源潜力情况统计表

单位：亩、%

行政区名称	耕地周边可开发资源潜力	比例
金凤街道	29.02	21.01
龙泉街道	10.72	7.76
祝丰镇	98.39	71.23
总计	138.12	100.00

## 二、合理划定耕地后备资源

### （一）耕地后备资源潜力空间

#### 1、可开垦耕地后备资源潜力空间

据统计，西洞庭管理区可开垦的耕地后备资源共 2503.78 亩，其中近期可开垦耕地后备资源 408.50 亩，远期可开垦耕地后备资源有 2095.28 亩。从分布来看，祝丰镇可开垦的耕地后备资源最多，为 2118.21 亩，最少的是龙泉街道，为 178.87 亩。

表 7-2 西洞庭管理区耕地开垦后备资源情况统计表

单位：亩

名称	近期耕地开垦后备资源	远期耕地开垦后备资源	合计
金凤街道	39.86	166.83	206.69
龙泉街道	0.00	178.87	178.87
祝丰镇	368.64	1749.58	2118.21
合计	<b>408.50</b>	<b>2095.28</b>	<b>2503.78</b>

## （二）合理划定耕地后备资源

根据湖南省自然资源厅下达的规划指标任务，西洞庭管理区2035年补充耕地任务量为0.2504万亩。考虑地块植被状况、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，并剔除难以开垦为耕地地块，西洞庭管理区拟从可开垦耕地后备资源中选择适宜开垦为耕地地块，合理划定耕地后备资源，规划期内纳入西洞庭管理区补充耕地任务0.2504万亩，主要分布于祝丰镇的港口村、金凤山村和涂家湖等行政村。

### 第二节 划定补充耕地重点区域

根据西洞庭管理区耕地后备资源潜力初步分析结果，祝丰镇的港口村、金凤山村、涂家湖和唐林村等耕地开垦后备资源数量较多，宜耕后备资源地块集中连片度高，地势平坦，海拔相对较低，开发难度较小，大多适宜开发为水田，且可旱改水资源潜力较大。规划期内补充耕地重点区域为祝丰镇的港口村、金凤山村、涂家湖、唐林村。

### 第三节 耕地开垦后备资源开发范围、规模及时序

根据西洞庭管理区耕地开垦后备资源潜力研究、耕地后备资源利用重点区域分布情况，规划期内共规划4个土地开发重点项目，开垦耕地面积2503.78亩，完成上级下达的补充耕地任务的同时，为重点建设项目预留了耕地占补平衡指标。

确定的耕地后备资源开发范围、规划及时序如下：

表 7-3 西洞庭管理区耕地开垦后备开发范围、规模及时序

单位：亩

项目名称	开发范围	规模	开发时序
白芷湖、唐林村等土地整治项目 (农用地开发)	白芷湖社区、唐林村等	408.50	近期
港口、金凤山村等土地整治项目 (农用地开发)	港口村、金凤山村等	1108.65	远期
清水塘、果园和彭家洲村等土地 整治项目(农用地开发)	清水塘社区、果园社区和彭家 洲村等	578.21	远期
天福、望洲、东郊、涂家湖等土 地整治项目(农用地开发)	天福社区、望洲社区、东郊社 区、毡帽湖村、涂家湖村等	408.42	远期
<b>合计</b>		<b>2503.78</b>	

#### 第四节 耕地开垦后备资源管控规则

强化耕地开垦后备资源用途管制，完善耕地开垦后备资源开发利用制度。禁止任何单位或个人借退耕还林、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。

## 第八章 稳妥有序推进耕地恢复

根据现状耕地与耕地保护责任目标的缺口情况，为保障耕地年度“进出平衡”，开展可恢复耕地资源评价科学划定耕地恢复空间，确定近期和远期耕地恢复计划，分阶段有序推进耕地恢复。

### 第一节 科学划定耕地恢复空间

开展可恢复耕地资源评价。充分考虑人民群众意愿、作物生长周期、市场经济状况等因素，把握好社会风险、环境影响和工程难度等问题基础上，开展“恢复属性”地类分析评价工作，科学划定具备恢复条件的可恢复耕地资源。对可恢复耕地实施单独管理，划定为耕地恢复空间，用于全区耕地总量补足和耕地年度“进出平衡”，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。西洞庭管理区划定可恢复耕地资源12471.57亩，其中果园2632.61亩、其他园地278.17亩、灌木林地320.51亩、其他林地1079.95亩、乔木林地3514.80亩、竹林地8.78亩、坑塘水面748.28亩、养殖坑塘3888.48亩。可恢复耕地资源在祝丰镇的唐林村、港口村、彭家洲村和清水塘社区分布较多。

表 8-1 西洞庭管理区可恢复耕地后备资源情况统计表

单位：亩

地类	金凤街道	龙泉街道	祝丰镇	合计
灌木林地	18.95	2.69	298.87	320.51
果园	298.16	414.19	1920.25	2632.61
坑塘水面	107.24	5.47	635.57	748.28
其他林地	304.00	64.24	711.70	1079.95

其他园地	13.07	140.62	124.48	278.17
乔木林地	1314.78	760.16	1439.85	3514.80
养殖坑塘	451.27	201.06	3236.15	3888.48
竹林地	1.89	0.00	6.89	8.78
总计	2509.36	1588.44	8373.77	12471.57

**积极引导统筹推进耕地恢复。**在规划期通过高标准农田建设、土地整治等方式稳妥有序推进耕地恢复，将耕作条件好的林地、园地逐步恢复为耕地，实现耕地集中布局，提高耕地集中连片程度。

## 第二节 实行耕地恢复年度计划管理

### 规划期内耕地流出情况。

规划期内西洞庭管理区因农业结构调整以及农村道路、沟渠等农业内部建设占用耕地 0.1007 万亩，其中发展林果业占用 0.0645 万亩，沟渠、农村道路占用 0.0004 万亩，挖塘养鱼占用 0.0069 万亩，农业内部建设占用 0.0289 万亩。

根据西洞庭管理耕地流失风险预测，至规划末年全区预测流出耕地规模为 0.0376 万亩，其中生态保护红线内耕地 0.0003 万亩，河湖范围内耕地 0.0250 万亩，严格管控类耕地 0.0123 万亩。

### 耕地恢复计划分解情况。

为保障规划期内西洞庭管理区耕地“进出平衡”，在区内统筹做好耕地进出平衡“兜底”安排，规划期间西洞庭管理划定了 0.1541 万亩的恢复耕地任务。到 2025 年计划恢复耕地 0.0460 万亩，到 2035 年预期有效恢复耕地 0.1541 万亩。

### 第三节 确定耕地恢复重点区域

西洞庭管理区近年来由于农业结构调整等原因导致耕地出现“非粮化”现象。规划期通过对地势平坦、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，全区预计可有效恢复耕地 1541 亩，主要分布在毡帽村和彭家洲村。规划期内计划从 2022 年-2035 年实施完成。

### 第四节 建立耕地恢复长效机制

**规范实施管理。**按照计划下达、选址立项、项目实施、竣工验收、指标确认入库和后期管护等环节要求，建立恢复耕地实施管理办法，规范恢复耕地全过程管理。明确恢复耕地认定标准，做好恢复耕地地块的上图入库，将年度耕地恢复计划落实情况和国土变更调查成果进行有效衔接，做到恢复耕地图、数、实地相一致。

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

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

**强化监测监管。**西洞庭管理区将利用卫星遥感、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。**回绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到 2025 年，全区累计建成高标准农田 5.8039 万亩；到 2030 年，全区累计建成高标准农田 6.3148 万亩。到 2035 年，通过持续新建和改造提升，将全区永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

**强化标准提升实施综合效能。**以提升粮食产能为首要目标，进一步完善西洞庭地方标准体系，加大财政资金投入，提高高标准农田建设标准。依托国土空间规划确定的耕地和永久基本农田布局，依据自然资源禀赋、农业生产特征，综合考虑农田基础条件、增产潜力、主要障碍因素、经济水平等情况，因地制宜确定建设重点和建设内容。鼓励高标准农田建设重点整治集中连片耕地周边、邻近零散非耕地地

块，统筹推进耕地恢复和补充耕地开发工作，有效增加耕地面积、旱地改水田、提高耕地质量等级，形成补充耕地指标。

**分类明确重点建设区域。**明确以永久基本农田、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点实施区域，按照相对集中、连片推进原则，围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。

**重点打造示范工程。**在全区基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的地区，按照“全省领先、全面发展”的目标，规划打造一批万亩、五千亩、千亩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。聚焦重点区域，统筹整合资金，加大资金投入。以“农田成方、集中连片；土地平整、土壤肥沃；灌排配套、设施先进；道路畅通、布置规范；林网适宜、生态良好；科学种植、优质高效；管理严格、机制完善”为创建工作的总体目标，按照“高标准农田+”的建设模式，推动农业农村各类要素资源向示范区集聚，与当地实际需要相结合，因地制宜探索各具特色的建设模式。

**绿色共享数字管理。**完善全区高标准农田建设综合管理系统，利用全省农田建设监测监管综合平台，做好相关信息系统的对接移交和数据共享，以土地利用现状图为底图，全面承接高标准农田建设历史数据，把高标准农田建设项目立项、实施、验收、使用等各阶段信息及时上图入库，实现全省“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。**明确区政府相关责任，落实管护主体，健全管护制度，压实管护责任。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用，引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体和受益主体参与农田设施的日常维护，相关基层服务组织要加强管护主体和管护人员的定期技术指导、服务和监管。按照权责明晰、运行有效的原则，建立健全日常管护和专项维护相结合的工程管护机制。项目竣工验收要同步验收管护机制到位情况。探索推行新型农民经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，在有条件的地方探索项目管护一体化、第三方购买服务等方式，形成多元化管护格局。建立高标准农田建后管护经费保障机制，加大对工程设施管护的投入力度。通过财政补助、村集体公益金提取、村民“一事一议”、使用者付费和市场化运作等多种方式，拓宽管护经费来源。对灌排渠道、高效节水灌溉设施、田间道路、生产桥（涵）、农田林网等公益性强的农田基础设施，地方政府要加大运行管理经费的财政补助力度。在有条件的区域，通过农业水价综合改革筹措管护资金，调动管护主体积极性。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。

## 第二节 有序推进旱地改造水田工程

强化统筹协调整体推进项目实施。坚持山、水、田、园、路、林整体谋划，全域实施，优先在永久基本农田集中区域开展，统筹推进旱地改造水田、土地整理、高标准农田建设、坡耕地综合整治、耕地质量提升、撂荒耕地整治、耕地后备资源开发、退化土壤改良修复项目等，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，完善农田基础设施条件，提高耕地质量和连片度，优化耕地和永久基本农田布局。根据资源潜力状况，预计到2035年，全区累计建成0.3717万亩旱地改造水田。

## 第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用

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

**稳妥推进耕作层剥离再利用。**依据“谁占用、谁剥离、谁补充”的建设占用耕地原则，由占用耕地单位负责耕地耕作层表土剥离与保

护利用的实施工作。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，特别是平原地区的优质土壤资源，提升耕地建设质量，有效提高补充耕地或低等级耕地的质量。剥离的耕作层土壤优先就近用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良、被污染耕地的治理、高标准农田建设、土地复垦等，增加耕作层厚度，改善土壤结构，实现耕地层剥离的高效利用。

#### 第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

**构建以休耕轮作为核的保护体系。**合理制定耕地休耕轮作规划，严格防止耕地抛荒搭荒，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；以高标准农田建设为抓手提升耕地土壤固碳能力，加大高标准农田建设力度，全面提高固碳标准和排碳吸纳能力，提升生态农业碳汇；实施耕地地力保护工程，通过增施有机肥、秸秆还田、绿肥种植、粮豆轮作等提升土壤有机质含量；推广保护性耕作，减少土壤扰动，降低土壤有机质分解速率；推进障碍性土壤改良，针对盐碱化等退化土壤和中低产田，开展修复改良工作，改善土壤理化性质，提升固碳潜力；加大高标准农田建设力度，全面提高固碳标准和排碳吸纳能力，提升生态农业碳汇；探索建立耕地养护鼓励机制，因地制宜实行免耕少耕、深松浅翻、深施肥料、粮豆轮作套作等保护性耕作制度，平衡土壤养分，促进耕地用养结合

**推广绿色高效种养模式。**积极选育优质、高产、低碳水稻品种，依托袁隆平杂交水稻种子基地，培育丰产低碳品种并研发配套栽培技术，进一步推动稻田固碳、减排和丰产的协调生产，支持优质稻、再

生稻等新品种示范推广，降低水稻单产甲烷排放强度；优化水分和肥料管理，强化中期晒田和间歇性灌溉，推广稻田水肥耦合灌溉技术，提高水资源利用效率，改进稻田施肥管理，推广有机肥腐熟还田，减少甲烷生成；推广绿色高效种养模式，集成推广“稻渔”“稻鸭”共生等综合种养技术模式，推进稻渔综合种养高质量发展，推广“稻油”“稻稻油”等轮作高效栽培技术，构建稻田养分健康循环通道，改良培肥地力。

**优化秸秆还田方式。**通过秸秆炭化、秸秆快腐等处理方式，降低秸秆碳向甲烷的转化，促进其向土壤碳的转化；针对性地集成节水和覆膜等好氧栽培技术、垄厢栽培技术等，结合氮肥合理运筹，在保障水稻产量的前提下使得有机物料在非淹水状态下分解；推广秸秆循环利用模式，以提升土壤有机质、改善耕层结构为方向，因地制宜推广秸秆机械化深翻还田、快速腐熟还田和秸秆异地覆盖果茶园等成熟技术，并配套完善田间水肥管理；发展秸秆综合利用产业。以农用肥料化、基料化、饲料化利用为主，燃料化、原料化利用为辅，发展秸秆规模化生产菌菇等特色产业，秸秆堆肥发酵等有机肥产业，秸秆青贮、氨化等饲料加工产业，秸秆成型燃料、秸秆炭化等能源产业，以及以秸秆资源利用为基础的秸秆纤维丝、秸秆秧盘等环保产业。

## 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。

**开展农用地综合整治。**以现代特色农业为引领，采取工程、生物、农艺等综合措施，优化耕地布局、提高耕地连片度；通过土地综合整治建设集中连片的高质量农田，引导农用地流转，推动农业规模化经营，发展现代农业。优化农用地结构布局，统筹推进低效林草地和园地整理、耕地提质改造、宜耕后备资源开发及农田基础设施建设等，减少耕地“碎片化”，增加耕地数量、提高耕地质量、改善农田生态环境。规划期内，以祝丰镇作为试点开展全域土地综合整治，助推乡村振兴战略实施，促进生态文明建设。

**推进耕地治理提升。**实施退化耕地治理，重点加强土壤酸化治理，消除土壤障碍因素，提高土壤肥力，提升固碳潜力；实施中低产田改造和土壤肥力提升工程，通过开挖排渍深沟、客土回填、土壤培肥等方式，因田施策，提升耕地质量；大力推广测土配方施肥技术，夯实测土配方施肥基础，分区域、分作物制定科学施肥方案，优化各

类作物施肥配方，完善农企合作机制，引导肥料企业采取多种方式推广应用配方肥，全面提升西洞庭管理区科学施肥技术服务水平，促进测土配方施肥技术普及，减少氮肥施用，减少不合理化肥投入，提高化肥利用效率，减少农田氧化亚氮排放。

**开展耕地质量年度评价与监测。**落实耕地质量评价制度，每年开展一次补充耕地和提质改造耕地的质量等别评定和新增粮食产能指标核定工作，摸清西洞庭管理区耕地质量整体状况，动态监测耕地质量变化情况，预测耕地产能情况。

## 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》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，以田长制为重要抓手，以省出台的《关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》为纲领，切实把顶层设计落实到基层实践，让“田长制”促进“田长治”。

**明确主要工作目标。**2022 年底，全面建立区、乡（街道）、村级田长及网格田长体系，全区耕地保护责任意识明显增强，耕地“非农化”“非粮化”行为得到有效遏制。到 2025 年，田长制配套政策更加完善、工作机制更加高效、监测监管更加智慧、生态格局更加优化，全区耕地保有量、永久基本农田保护面积和高标准农田建设任务不低于国家确定的目标。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“区-乡-村-网格”四级田长体系。**全区设立区、乡（镇）、村田长及网格田长。区级田长：由区委书记，区党委副书记、区管委会主任；由区党委副书记，区党委常委、区常务副区长，分管自然资源和农业农村工作的副区长担任副田长；乡级田长：由乡镇党政主要负责人担任田长；由分管自然资源和农业农村工作的副乡镇长担任副田长。村级田长：由村党支部书记、村委会主任担任田长。网格田

长：由村民小组长或种粮大户担任田长，网格田长名单由村级报乡镇决定。

**落实田长制主要任务。**一是**坚决落实耕地保护目标责任**。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，作为刚性指标实行党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。按国家要求有计划有步骤做好耕地恢复工作，补齐上轮规划耕地保护责任目标缺口。编制县级耕地保护国土空间专项规划，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。二是**扎实提升耕地质量**。加强耕地质量监测与调查，实施退化耕地治理，推广保护性耕作模式，全面提升耕地质量和农田生态保护水平。加大中低产田改造力度。巩固提升受污染耕地安全利用水平。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，原则上项目区范围内耕地总量不减少，或者在区域范围内同类项目中统筹补足。非农业建设经依法批准占用永久基本农田的，区级人民政府自然资源、农业农村主管部门应当组织编制耕地耕作层土壤再利用方案，耕地耕作层剥离等费用列入建设项目总投资。三是**坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”**。在建设项目用地预审阶段严格审查占用耕地及永久基本农田情况，尽量不占或少占耕地。通过科学编制村庄规划，改进农村村民住宅用地的农转用审批，单列安排计划指标，依法依规高效保障农村村民住宅合理用地需求。加强耕地抛荒巡查监管和精准治理，确保落实粮食播种面积任务。严格落实耕地利用优先序，禁止占用永

久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。落实工商资本流转农村土地审查审核和风险防范制度，强化租赁农地监测监管。全面清理并重新核定种粮补助面积，对已作为畜牧养殖场使用的耕地、林地、成片粮田转为设施农业用地、非农业征（占）用耕地等已改变用途的耕地等，按规定不再给予耕地地力保护补贴，对抛荒一年以上的，取消次年耕地地力保护补贴资格。完善耕地承包经营合同管理，进一步明确和落实承包经营主体耕地保护利用的责任和义务。

**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。新增耕地认定要符合有关标准，由当地自然资源部门会同农业农村部门依法组织验收。加强新增耕地后期种植管护，鼓励国有企业、社会主体集中开发、种植、管护新增耕地。对在新增耕地开垦中弄虚作假的，按规定严肃处理。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。

**五是严肃查处违法乱占耕地行为。**对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的市区党政主要负责人按规定进行问责。建立纪检监察、法院、检察等机关以及公安、审计、自然资源、农业农村等部门督察执法司法联动机制，加大耕地保护公益诉讼和生态环境损害赔偿工作力度，建立“田长+检察长”协作机制，严肃查处违法乱占耕地行为和失职渎职行为。将耕地保护纳入乡镇综合执法重要内容。深入开展农村乱占耕地建房专项整治试点工作。巩固深化“大棚房”问题专项清理整治成果。

**六是全面实行线上线下耕地“云保护”。**建立全省统一的耕地保护“一张图”，实现省直相关部门信息平台互联

互通。构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查的“空天地网”一体化监测体系，自动化比对耕地保护规划、耕地保护目标和质量落实、用地审批、耕地占补平衡和进出平衡、督察执法等情况和数据，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。在 2022 年 12 月底前全面运行耕地保护田长制信息管理平台，通过平台可查询每一块耕地的地类、质量、责任人员等相关信息，落实巡查、预警、发现、制止、报告、交办、查处、整改、反馈、举证、销号等工作，形成精准、实时、高效的田长制管理体系。

### 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、准确掌握全省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。**紧跟全省铁塔视频监测统筹建设，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。2024 年底前，全区将 90%以上耕地纳入监测范围。

**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，及时推送市区自然资源主管部门立行立改。

#### **第四节 构建耕地全程一体化管控体系**

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

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

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

永久基本农田植树造林、挖塘养殖、挖湖造景、“大棚房”问题等破坏耕地的“非农化”“非粮化”行为，严肃查处、严肃追责。

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

# 第十一章 重大工程安排

## 第一节 旱改水重大工程

为有效缓解区域内资源分布区域性和结构性不平衡导致的耕地占补平衡落实难的问题，西洞庭管理区通过在地形平坦、水源条件较好的旱地中修筑灌排设施、新修田间机耕道等，将旱地改造为水田，规划期内安排实施 5 个旱改水重大工程。涉及清水塘、果园、东郊社区和民安村等，预计可新增水田规模 3717.61 亩。

表 11-1 西洞庭管理区旱改水重大工程

单位：亩

序号	项目名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	港口、金凤山村旱改水项目	港口村、金凤山村等	605.74	远期
2	果园、东效社区和彭家洲村等旱改水项目	果园社区、东效社区和彭家洲村等	1463.68	远期
3	清水塘社区旱改水项目	清水塘社区	476.47	远期
4	天福、望洲、白芷湖和唐林村等旱改水项目	天福社区、望洲社区、白芷湖社区和唐林村等	610.24	近期
5	涂家湖、紫湾和民安村旱改水项目	涂家湖、紫湾村和民安村等	561.48	远期
合计			3717.61	

## 第二节 土地整治重大工程

西洞庭管理区区域内地势平坦，海拔相对较低，开发和恢复耕地难度较小，通过新建或整修部分灌溉与排水设施、机耕道等农业生产配套设施，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，规划期内，共规划白芷湖、唐林村等土地整治项目（农用地开发）、港口、金凤山村等土地整治项目（农用地开发）、清水塘、果园和彭家洲村等土地整治项目（农用地开发）和天福、望洲、东郊、毡帽湖、涂家湖等土地整治项目（农用地开发）等共 4 个土地整治重点项目，预计可新增耕地 2503.78 亩，落实了上级下达的补充耕地任务。

表 11-2 西洞庭管理区土地整治重大工程

单位：亩

序号	项目名称	涉及范围	新增耕地	实施时序
1	白芷湖、唐林村等土地整治项目（农用地开发）	白芷湖社区、唐林村等	408.50	2021-2025
2	港口、金凤山村等土地整治项目（农用地开发）	港口村、金凤山村等	1108.65	2026-2035
3	清水塘、果园和彭家洲村等土地整治项目（农用地开发）	清水塘社区、果园社区和彭家洲村等	578.21	2026-2035
4	天福、望洲、东郊、毡帽湖、涂家湖等土地整治项目（农用地开发）	天福社区、望洲社区、东郊社区、毡帽湖村、涂家湖村等	408.42	2026-2035
合计			<b>2503.78</b>	

### 第三节 耕地恢复重大工程

在把握好社会风险、生态环境影响的基础上有序开展耕地恢复，通过实施耕地恢复重大工程发挥示范带动作用，有效推进耕地恢复工作。规划期内，共规划民安村、唐林村等 4 个耕地恢复工程项目，预计可新增耕地 1541.27 亩。

表 11-3 西洞庭管理区耕地恢复重大工程

单位：亩

序号	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	民安村恢复项目	民安村	252.99	2021-2025
2	彭家洲村恢复项目	彭家洲村	697.99	2026-2035
3	唐林村恢复项目	唐林村	206.43	2021-2025
4	毡帽湖村恢复项目	毡帽湖村	383.86	2026-2035
合计			1541.27	

### 第四节 高标准农田建设重大工程

高标准农田建设区域包括全区范围内耕地、为农业生产服务的沟渠及田间道路等配套设施用地、田坎、耕地中的零星地类等。在三调现状数据的基础上，提取待建设图斑，扣除已实施高标准农田范围，位置偏远、暂不适宜建设的图斑，以及城镇开发边界、生态保护红线内的图斑，然后通过面聚合，减少适宜开展高标农田建设的耕地图斑破碎度，形成集中连片的规划建设区，在此基础上进一步剔除细小图斑，以村为单位确定待建设高标准农田区域。至 2020 年末，全区累计完成高标准农田建设 4.7840 万亩，规划期内共规划 7 个高标准农田建设重大工程项目，预计建设高标准农田 1.5308 万亩。至 2035 年，

西洞庭管理区累计建设高标准农田 6.3148 万亩。

表 11-4 西洞庭管理区高标准农田建设重大工程

单位：亩

序号	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	金凤街道白芷湖高标准农田建设项目	白芷湖社区	1040.19	2021-2025
2	金凤街道清水塘高标准农田建设项目	清水塘社区	906.91	2021-2025
3	祝丰镇港口村、金凤山村高标准农田建设项目	港口村、金凤山村	3530.23	2021-2025
4	祝丰镇民安村高标准农田建设项目	民安村	4721.68	2021-2025
5	金凤街道高标准农田建设项目	白芷湖社区、清水塘社区、望洲社区	297.59	2026-2035
6	龙泉街道高标准农田建设项目	东郊社区	1470.48	2026-2035
7	祝丰镇 8 个村高标准农田建设项目	港口村、金凤山村、民安村、紫湾村、唐林村	3341.87	2026-2035
合计			15308.95	

## 第五节 智慧耕地平台建设

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

**建设内容：**融合应用卫星遥感、视频监控、AI 人工智能、三维 GIS、移动通信等信息技术，依据“全覆盖、全要素、数字化、实时化”的建设原则，以政务办公、监测监管、辅助决策、信息服务为功能核心，

构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查、群众监督的“空天地网”一体化监测体系，通过“天眼”+“人眼”、“技防+人防+民防”的全方位监管，实时对违法占用耕地及耕地“非农化”“非粮化”等行为进行全程监测监管。

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

——信息全汇聚。构建一张数据底图，实现信息全覆盖。汇聚全区耕地保护相关资源数据，包括现状数据、规划数据、管理数据等，确保全面掌握耕地资源的家底情况，形成清晰的空间底板，为耕地监管提供数据支撑。

——监管全覆盖。建立一张监管网络，实现监管全覆盖。构建包含卫星监测、铁塔哨兵、田长巡田、群众监督等手段的“空天地网”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。**全区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，彰显湖南担当，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，

**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  
握和反馈全省耕地环境状况。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、公安部门要加强协调联动，推进建立违法用  
地纪检监察、行政执法与刑事司法衔接机制，积极落实涉及耕地违法  
违规问题的联动办案制度。

## 第二节 加强规划传导和计划实施

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

**强化与规划年度计划衔接。**耕地保护专项规划要落实本行政区国  
民经济和社会发展规划、国土空间总体规划等上位规划的要求，做好  
与林地等其他相关专项规划的衔接，共同扛起耕地保护责任。按照短  
期计划与长期规划协调配合的要求，年度计划要落实耕地保护专项规  
划提出的发展目标和重点任务。将专项规划确定的主要指标分解纳入  
年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，明确重大工

程、重大项目、重大举措的年度实施要求。

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

### 第三节 加快科技支撑和信息化建设

**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，建立全省耕地保护“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、精准掌握全省耕地数量、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。区管理委员会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。区管委会应当从耕地开垦费、土地出让金等费用中安排资金，对耕地保护利

用良好的乡镇、村组集体经济组织和农户予以补偿。乡镇、村组、集体经济组织应当将取得的补偿资金，用于耕地保护、地力培肥、农田基础设施建设、恢复属性地类恢复为耕地等。

**完善应对耕地“非农化”“非粮化”机制。**从严格耕地用途管制、挖潜存量建设用地两方面，推动建立耕地用途转换的听证制度，完善新增建设用地与处置闲置建设用地、批而未供用地的挂钩机制，严格遏制耕地“非农化”。健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，考虑耕地非粮化的实际状况，对食物类生产和非食物类生产实行差别化处置政策，做好因地制宜、因时制宜、因物施策，有效防止耕地“非粮化”。在乡村振兴中，对租赁经营耕地的活动进行监督，鼓励种粮型规模经营和耕地流转，严格限制耕地非食物类种植活动，通过财政补贴政策进行科学引导，并做好事中、事后督查工作。

**健全广大公民和社会主体积极参与机制。**加大耕地保护政策制度的宣传，提升公民对耕地资源与粮食安全的认知水平，让广大公民理解国家对耕地进行特殊保护的重要性。通过构建激励性政策体系，在唤醒社会主体的耕地保护意识的基础上，引导社会主体在耕地节约集约、耕地生态利用、耕地保护工程等方面加大工作和投入力度。

附表:

附表 1 西洞庭管理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	6.9892	6.9361	约束性
永久基本农田保护面积	6.3148	6.3148	约束性
永久基本农田储备区规模	0.0631	0.0631	预期性
补充耕地任务量	0.0408	0.2504	预期性
高标准农田建设任务	5.8039	6.3148	预期性
粮食播种面积	7.5100	7.5100	预期性
油菜种植面积	3.7000	3.7000	预期性

附表 2 西洞庭管理区耕地保护规划指标分解表

单位: 万亩

行政区	耕地保护目标		永久基本农田 保护面积		永久基 本农田 储备区 规模	高标准农田建设 任务	
	至 2025 年	至 2035 年	至 2025 年	至 2035 年		至 2025 年	至 2035 年
祝丰镇	4.8817	4.8832	4.7903	4.7903	0.0347	4.4561	4.7903
龙泉街道	0.8310	0.8184	0.5252	0.5252	0.0193	0.3782	0.5252
金凤街道	1.2766	1.2345	0.9993	0.9993	0.0091	0.9696	0.9993
西洞庭管理区	6.9892	6.9361	6.3148	6.3148	0.0631	5.8039	6.3148

注: 高标准农田建设任务为历年累计值

附表3 西洞庭管理区耕地保护目标划定情况表

单位：万亩

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	自然保护区核心区	水源一级保护区	河湖范围	补充耕地指标	碎小图斑
西洞庭管理区	6.9893	6.9361	6.8984	0.0387	0.0918	0.0660	0	0.0029	0	0	0.0209	0.0004	0.0015

附表4 西洞庭管理区补充耕地空间和恢复耕地空间情况表

单位：万亩

行政区	耕地后备资源 开发潜力	现有耕地周边 补充耕地潜力	旱改水潜力	可恢复耕地 资源潜力
金凤街道	0.0206	0.0029	0.0766	0.2509
龙泉街道	0.0179	0.0011	0.1490	0.1588
祝丰镇	0.2118	0.0098	0.1461	0.8374
合 计	0.2504	0.0138	0.3717	1.2471

附表5 西洞庭管理区补充耕地重点区域分布情况表

单位：万亩

行政区	重点区域	面积
金凤街道	清水塘社区、白芷湖社区、望洲社区	0.0206
龙泉街道	果园社区、天福社区、东郊社区	0.0179
祝丰镇	唐林村、彭家洲村、毡帽湖村、涂家湖 村、港口村和金凤山村等	0.2118
合 计		0.2504

附表6 西洞庭管理区恢复耕地重点区域分布情况表

单位：万亩

行政区	重点区域	面积
金凤街道	-	0.00
龙泉街道	-	0.00
祝丰镇	民安村、彭家洲村、毡帽湖村和唐林村	0.1541
合 计		0.1541

附表7 西洞庭管理区耕地保护重点项目安排表

单位：亩

序号	工程类型	工程名称	实施范围	建设规模	实施时序
1	旱地改水田	港口、金凤山村旱改水项目	港口村、金凤山村等	605.74	2025-2035
2	旱地改水田	果园、东效社区和彭家洲村等旱改水项目	果园社区、东效社区和彭家洲村等	1463.68	2025-2035
3	旱地改水田	清水塘社区旱改水项目	清水塘社区	476.47	2025-2035
4	旱地改水田	天福、望洲、白芷湖和唐林村等旱改水项目	天福社区、望洲社区、白芷湖社区 和唐林村	610.24	2021-2025
<b>小计</b>				<b>3717.61</b>	<b>2021-2035</b>
5	土地开发	白芷湖、唐林村等土地整治项目（农用地开发）	白芷湖社区、唐林村等	408.50	2021-2025
6	土地开发	港口、金凤山村等土地整治项目（农用地开发）	港口村、金凤山村等	1108.65	2025-2035
7	土地开发	清水塘、果园和彭家洲村等土地整治项目 （农用地开发）	清水塘社区、果园社区和彭家洲村等	578.21	2025-2035
8	土地开发	天福、望洲、东郊、毡帽湖、涂家湖等土地整治 项目（农用地开发）	天福社区、望洲社区、东郊社区、毡帽 湖村、涂家湖村等	408.42	2025-2035

小计				<b>2503.78</b>	<b>2021-2035</b>
9	耕地恢复	民安村恢复项目	民安村	252.99	2021-2025
10	耕地恢复	彭家洲村恢复项目	彭家洲村	697.99	2025-2035
11	耕地恢复	唐林村恢复项目	唐林村	206.43	2021-2025
12	耕地恢复	毡帽村恢复项目	毡帽村	383.86	2025-2035
小计				<b>1541.27</b>	<b>2021-2035</b>
13	高标准农田建设	金凤街道白芷湖高标准农田建设项目	白芷湖社区	1040.19	2021-2025
14	高标准农田建设	金凤街道清水塘高标准农田建设项目	清水塘社区	906.91	2021-2025
15	高标准农田建设	祝丰镇港口村、金凤山村高标准农田建设项目	港口村、金凤山村	3530.23	2021-2025
16	高标准农田建设	祝丰镇民安村高标准农田建设项目	民安村	4721.68	2021-2025
17	高标准农田建设	金凤街道高标准农田建设项目	白芷湖社区、清水塘社区、望洲社区	297.59	2026-2035
18	高标准农田建设	龙泉街道高标准农田建设项目	东郊社区	1470.48	2026-2035
19	高标准农田建设	祝丰镇 8 个村高标准农田建设项目	港口村、金凤山村、民安村、紫湾村、 唐林村	3341.87	2026-2035
小计				<b>15308.95</b>	<b>2021-2035</b>