

邵阳县耕地保护国土空间专项规划

(2021-2035年)

文本

邵阳县自然资源局

二〇二三年九月

目 录

前 言	1
第一章 规划背景	2
第一节 资源基础	2
第二节 主要成效与问题	4
第三节 当前的新形势	7
第四节 面对的新挑战	8
第二章 总体要求	11
第一节 指导思想	11
第二节 规划原则	11
第三节 规划范围	12
第四节 规划期限	13
第五节 规划目标和任务	13
第三章 严守耕地保护红线	15
第一节 落实耕地保护党政同责	15
第二节 从严控制建设占用耕地	17
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局	18
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用	19
第四章 强化永久基本农田特殊保护	22
第一节 科学划定永久基本农田	22
第二节 划定永久基本农田储备区	23
第三节 优化永久基本农田空间布局	24
第四节 强化永久基本农田管护	28

第五节 健全永久基本农田保护机制	29
第五章 严格耕地用途管制	31
第一节 分类落实耕地利用优先序	31
第二节 切实规范耕地占补平衡	32
第三节 严格落实耕地进出平衡	34
第四节 严肃处置违法违规占用耕地	36
第六章 保障重要农产品生产空间	38
第一节 优先保障粮食生产空间	38
第二节 构建现代农业产业体系	40
第三节 大力拓展农产品多样化生产空间	41
第七章 切实加强补充耕地管理	44
第一节 积极拓展补充耕地途径	44
第二节 加强补充耕地开发计划管理	45
第三节 推进农村土地综合整治	46
第八章 稳妥有序推进耕地恢复	49
第一节 科学划定耕地恢复空间	49
第二节 实行耕地恢复年度计划管理	50
第三节 探索建立耕地恢复长效机制	50
第九章 着力提升耕地质量	53
第一节 统筹推进高标准农田建设	53
第二节 有序推进旱地改造水田工程	56
第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用	57

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力	58
第五节 科学防治和利用污染耕地	58
第十章 健全耕地保护管控体系	61
第一节 贯彻落实耕地保护基础制度	61
第二节 全面推行田长制	61
第三节 健全空天地网调查监测体系	63
第四节 构建耕地全程一体化管控体系	64
第十一章 重大工程安排	66
第一节 旱改水重大工程	66
第二节 土地整治重大工程	66
第三节 耕地恢复重大工程	68
第四节 智慧耕地平台建设	68
第十二章 强化组织保障	70
第一节 加强组织领导和统筹协调	70
第二节 加强规划传导和计划实施	72
第三节 加快科技支撑和信息化建设	73
第四节 加强耕地保护机制探索创新	74
第五节 挖掘和传播耕地的文化价值	75
附表	77
附表 1 耕地保护规划指标表	77
附表 2 耕地保护目标划定情况表	78
附表 3 补充耕地和可恢复耕地资源潜力表	79

附表 4 耕地保护相关指标分解表	80
附表 5 补充耕地重点区域资源潜力分布情况表	81
附表 6 重大工程安排表	83

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，也为应对世界新的动荡变革期国内外各种风险挑战，保障粮食安全提出了更新更高要求。

邵阳县作为国家级农产品主产区，做好耕地保护更是全县义不容辞的政治任务。县委县政府作出重大部署，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。《邵阳县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）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对湖南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，为推动全县耕地保护、保障粮食安全提供坚实支撑。

《规划》依据《邵阳县国土空间总体规划（2021-2035年）》制定，是全县耕地保护的总纲和基本依据，具有战略性、协调性和约束性。规划范围包括全县行政辖区内全部国土空间，规划基期年为2020年，近期末至2025年，目标年为2035年。

第一章 规划背景

耕地是土地的精华，是农业生产最重要的资源，是人类赖以生存和发展的物质基础，耕地地力的好坏直接影响到农业的可持续发展和粮食安全。鉴于此，我国自20世纪80年代以来，一直实行“世界上最严格的耕地保护制度”，1998年8月，《土地管理法》确立耕地保护基本国策的法律地位。

当前，全社会耕地保护意识有待提高，我县耕地“非农化”“非粮化”尚未得到根本遏制，全县粮食总产量的压力较大。特别是近年来，受新冠疫情、干旱天气、贸易保护主义等多重因素影响，粮食安全面临严峻挑战，耕地保护成为了历史和时代赋予我们的艰巨而不可松懈的重要任务。

耕地保护国土空间专项规划，是实现耕地保护目标和永久基本农田保护任务的具体体现，也是实现耕地利用结构优化和保护耕地资源的重要依据。应坚持用底线思维、系统思维来编制规划充分认识耕地保护存在的问题和面临的挑战，提高耕地保护国土空间治理能力，落实最严格的耕地保护制度，扎实推进耕地数量、质量、生态、效益“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，为全面落实湖南省“三高四新”战略定位和使命任务、全面建成邵阳县“四大增长极”，基本实现社会主义现代化构筑坚实的资源基础。

第一节 资源基础

全县国土总面积为300.15万亩。2020年末，全县耕地78.9866万亩，占比26.32%；园用地18.5977万亩，占比6.20%；林地145.9275万亩，占比48.62%；草地2.3300万亩，占比0.78%；湿地0.0593万亩，占

比0.02%；农业设施建设用地3.9172万亩，占比1.31%；城乡建设用地24.5960万亩（其中，城镇用地3.0914万亩，占比1.03%；村庄用地21.5046万亩，占比7.16%）占比8.19%；区域基础设施用地2.1459万亩，占比0.71%；其他建设用地1.1556万亩，占比0.39%；陆地水域13.6372万亩，占比4.54%；其他土地8.7950万亩，占比2.93%。全县用地结构中林地和耕地占比较大，占县域总面积比例达74.94%。

自然资源禀赋和农业生产条件较好。邵阳县土地资源肥沃，自然条件优越。地处湘中偏西南，资水上游，地处衡邵丘陵盆地西南边缘向山地过渡地带，地貌类型以丘陵为主，山地、平原、岗地兼有。境内水利资源丰富，境内流域面积10平方公里的河溪有62条，分湘、资两大水系，主要河流有资江、夫夷水、郝水、檀江、大坝溪、石马江等，数百条河港小溪及蛇湾水库、金江水库、峡口山水库等水库及数不清的山平塘，构成邵阳县农业灌溉体系。全县气候温暖湿润，属亚热带季风湿润气候与山地气候的混合体，具有光热充足，雨量充沛，四季分明，气候宜人的气候特色。全县土壤类型以红壤、潮土类、水稻土为主，面积大，分布甚广，利用率最高。邵阳县是湖南省产粮大县之一，全国商品粮基地县，2020年粮食播种面积为103.38万亩，粮食产粮44.84万吨。

耕地利用空间总体呈现分区格局。2020年末，按城镇村庄不打开统计，全县耕地78.9866万亩，其中水田59.5363万亩、旱地19.4513万亩，分别占比75.37%、24.63%。按城镇村庄打开统计城，全县耕地80.3694万亩，城镇村范围内耕地1.3828万亩，其中水田0.8989万亩、旱地0.4840万亩，分别占比65.00%、35.00%。根据分布和利用特点，邵阳县着力发展特色农业，建立了塘渡口镇、九公桥镇为中心的油茶精深加工示范区；以五峰铺镇、长阳铺镇、岩口铺镇、下花桥

镇等乡镇的优质稻、烤烟、生猪生产加工基地；长乐乡、蔡桥乡、黄亭市镇、金称市镇等乡镇的油菜发展核心区。

农业产业状况良好。2020年邵阳县完成农林牧渔业总产值77.06亿元，按可比价计算，同比增长4.5%。全县谷物种植面积84.31万亩，糖料种植面积0.16万亩，与上年持平，油料种植面积27.41万亩；烟叶种植面积1.63万亩，呈下降趋势；蔬菜种植面积23.19万亩，玉米种植面积11.39万亩，呈上升趋势。全年谷物产量434071吨，糖料产量3306吨，油料产量35484万吨，烟叶产量2686吨，蔬菜产量338421吨。年末农田有效灌溉面积73.95万亩，新增2.01万亩；全县拥有农业机械总动力57.17万千瓦，本年度新购农用收割机28台；全县已购犁耕设备17655套，增长13.64%，落实农机购置补贴资金710.271万元。

第二节 主要成效与问题

作为全省的传统农业大县和粮食主产区，邵阳县委、县政府始终站在维护国家粮食安全、生态安全和社会稳定的高度，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度，多措并举，牢牢守住了耕地红线，在数量、质量和生态保护方面取得显著成效。

一、主要成效

党政同责责任体系更加完善。2022年邵阳县委县政府出台“田长制”实施文件，建立县、乡镇、村、组网格员四级田长制责任体系，成立邵阳县田长制工作委员会，并通过“一长三员”，即田长、督导员、执法员、网格员的管理模式，织牢耕地保护网。各级田长制责任单位发挥自身职能作用，扛稳耕地保护政治责任，形成了党政同责、部门协同、上下联动、网格覆盖的耕地保护责任体系。

多措并举强化管理要求，切实健全保护体系。依托省厅“空天地网”综合监测体系，运用遥感卫星、铁塔视频平台，无人机航拍、人工核查等手段，以月度、季度和年度为周期，监测耕地变化，筑牢耕地保护数量底线。加强新增耕地全过程管理，实行项目选址复核全覆盖，开展补充耕地指标确认实地核实，实行“占一补一备一种一管一”和带成熟作物和承包合同验收管理；建立耕地开发与调查监测信息共享，强化新增耕地后期监测，确保新增耕地“实至名归”。

全程一体化保护体系逐步健全。统筹划定了“三区三线”，优先落实 78.54 万亩耕地保护目标，划定了 72.1617 万亩永久基本农田。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。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。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”。通过深化耕地全生命周期管理，围绕耕地调查、规划管控、用途管制、占补平衡、综合整治、动态监测、督察执法、考核奖惩、宣传教育各环节建立耕地全程一体化管控体系，严格耕地保护要求，以月清“三地两矿”机制为抓手，全力确保“稳定耕地一亩不少、新增耕地一亩不假、乱占耕地一亩不让”，基本构建形成耕地全程一体化保护体系。

全面守住保护目标，“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，合理避开耕地，尽量少占耕地，保障好项目用地，提升用地效益，从严控制建设占用耕地；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”“占水田补水田”，在守住耕地红线的同时为各类建设项目落地和全县经济社会高质量发展提供了土地要素保障。全面推进耕地进出平衡，建立耕地进出平衡制度，对耕地转为林

地、草地、园地等其他农用地和农业设施建设用地的，需转入同等数量和质量的耕地，并明确了耕地转出、转入的正负面清单。

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，先后实施了新增粮食产能和连片推进农村土地整治示范县建设等土地整治重大工程，推动了田、水、路、林、村综合整治，改造和新建了大批沟、渠、路、电等生产生活设施，截止到 2020 年，累计已全面建成集中连片、旱涝保收的高标准农田 28.6671 万亩。此外，因地制宜实施旱地改造水田工程、城乡建设用地增减挂钩项目，探索推进全域土地综合整治试点，着力解决耕地细碎化和资源利用低效化问题，全县耕地布局逐步优化。

二、存在的问题

通过严格的管控、落实，我县耕地数量减少、质量下降等问题得到了有效遏制，但与“耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”、“守住 18 亿亩耕地红线”的要求相比，全市耕地保护还存在一些突出问题。

耕地“非农化”、“非粮化”的问题仍然存在。由于种粮效益低、补贴政策不完善导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象持续存在，社会工商资本大规模流转耕地改变耕地性质的情况仍较普遍。同时，人口老龄化问题加剧，大量农民进城务工，不少耕地因青壮年劳动力短缺而抛荒。邵阳县耕地保护目标较上一轮耕地保护责任目标的缺口为 13.8774 万亩。

符合要求的永久基本农田储备数量较少。在“三区三线”划定工作中，我县级划定的永久基本农田数量达到耕地保护目标的 91.36%，由于“三线”划定基础数据为 2020 年变更调查数据，还存在划定不实的情况，需整改补足。剩余一般耕地剔除城镇开发边界，重大项目后，还

存在大量严格管控类耕地。最终剩余的稳定利用耕地面积小，分布广，未集中连片。难以完成永久基本农田划定成果核实整改补划的需求。

耕地“占优补优”压力偏大。耕地后备资源数量不足。根据耕地后备资源评价成果，全县耕地后备资源总潜力为 5.08 万亩，包括宜耕非林地 2.14 万亩、宜耕涉林地 2.94 万亩。宜耕非林地中，主要以其他园地、其他草地为主，其中其他园地 1.09 万亩，其他草地 1.05 万亩。宜耕涉林地中，灌木林地 1.20 万亩，其他林地 1.74 万亩，耕地、林地的土地利用冲突凸显，规划期内难以落实“占优补优”，并且，邵阳县地处“衡邵干旱走廊”，紫色页岩及石漠化土地面积较大。这些区域立地条件差，耕地开发和耕地恢复成本高，耕种成活率低，补充耕地和恢复耕地成效难以巩固，生态环境较为脆弱。

第三节 当前的新形势

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

党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度。耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定，党中央、国务院对耕地保护历来高度重视，始终坚持把保护耕地作为一项基本国策，先后制定了一系列加强土地管理的法律法规，实行最严格的耕地保护制度。特别是党的十八大以来，更是将耕地保护放到了前所未有的重要位置，多次强调严防死守耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重。明确按照“先农田、后生态、再城镇”顺序统筹布局国土空间，划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线。实行耕地保护党政同责，把耕地保有量和

永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。

省市县党委政府始终把耕地保护工作摆在突出重要位置。各级政府反复强调：“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”，“要以最高标准守住耕地保护红线，落实最严格的耕地保护制度，加强耕地用途管制，推进高标准农田建设，抓实田长制”。省委常委会议、省委深改委会议、省政府常务会议多次专题研究耕地保护、田长制、粮食生产和粮食安全工作。严格耕地用途管制的工作思路，坚决落实农村乱占耕地建房“八不准”、耕地保护“六个严禁”，永久基本农田“四严禁”“耕地用途”五不得，像保护大熊猫那样保护耕地，坚决守住耕地红线。要实行最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，确保现有耕地不少，新增耕地不假，乱占耕地不让。要全面压实耕地保护责任，做到守土有责、守土负责、守土尽责，为保障国家粮食安全作出应有贡献。

第四节 面对的新挑战

从全球看，根据联合国世界粮食计划署数据，截至 2022 年 6 月，全球处于严重粮食不安全状况的人口数量高达 3.45 亿，且可能进一步恶化。**从全国看**，粮食供需长期处于“紧平衡”状态，根据国家统计局数据，2021 年我国粮食净进口 1.6 亿吨，粮食自给率仅为 81%，特别是大豆、植物油等严重依赖进口，大豆自给率仅 15%。**从全县看**，人多地少是基本县情，我县人均耕地 1.05 亩，仅为全国人均数量的 74.53%；邵阳县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，但耕地后备资源严重不足，面临无地可补的困局，部分补充耕地还存在不实不优、后期种植管护不到位等问题；邵阳县现状耕地

较上轮规划目标（92.87 万亩）缺口高达 13.8774 万亩，耕地恢复任务重、挑战大。立足新发展阶段，对标对表耕地保护新形势新要求，全县耕地保护面临一定的困难和挑战。

守住耕地和永久基本农田红线面临挑战。国家层面强调“耕地保护要求非常明确，18 亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田而且必须是良田”，相继出台了一系列政策文件，要求严守耕地保护红线，严格落实耕地利用优先序，对守住耕地和永久基本农田红线提出了更严格的要求。但从国土调查和督察执法情况来看，违规占用耕地植树造林、挖湖造景，占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，工商资本流转耕地改变用途和违法占用耕地等问题依然十分突出，对守住耕地保护红线造成一定的冲击。

落实耕地占补平衡的压力日趋加大。为保障经济社会发展，每年仍将依法批准建设占用一定数量耕地，且必须“以补定占”“先补后占”落实耕地占补平衡。但在严格生态保护的大背景下，耕地后备资源的分布存在结构性区域性不平衡，丘陵、低山丘岗地区以旱地开发为主。此外，自然资源部严格补充耕地要求，部县监测补充耕地出现“非农化”“非粮化”的将冻扣指标并要求整改，耕地占补平衡压力巨大。

用途管制要求下耕地“进出平衡”落实难度较大。国家明确耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产。对一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”。当前，耕地转为其他农用地等“非粮化”行为已经成为我县耕地减少的主要原因，随着乡村振兴战略的大力推进，农业结构调整仍将不断深入，耕地转出的需求将持续增加，而全县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。

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然较为突出。国家明确要求要采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为，积极稳妥有力有序有效推进整治工作。近年来，通过开展“大棚房”、“违建别墅”、“农村乱占耕地建房”清理等专项整治，同时采取完善政策、清理批而未供土地和闲置用地、加强监管、严格精准执法督察等措施，乱占耕地态势有所缓解。但卫星监测发现每月仍有一定数量耕地流失，例行督察仍然发现违法违规建设占用耕地问题，尤其是乱占耕地建房问题仍然面广量多，问题突出。

耕地撂荒和耕地“非粮化”的形势依然严峻。由于比较效益低，种粮补贴政策不完善导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在，同时工商资本大规模流转耕地改变耕地性质比较普遍。从2009年第二次土地调查到2019年第三次国土调查的10年间，全县耕地面积净减少10.84万亩；耕地撂荒和耕地“非粮化”成为耕地流失的主要原因。近年来，由于前期建设选址不当、建设标准偏低，造成相当一部分已建成高标准农田标准不高、农田基础设施建设配套不够完善；部分地区仍然存在中低产田数量大，新增耕地质量不达标、种植不合规、实地未耕种等问题，加之耕地污染防治历史欠账较多，治理难度较大，全县耕地提质改造任务非常艰巨。

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，深入贯彻党的二十大精神 and 习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，严格落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护的决策部署，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚持系统观念保护耕地，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决落实耕地保护任务，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，实行耕地保护党政同责、终身追责，确保耕地实至名归，切实保障粮食安全，为全面落实三高四新战略定位和使命任务，现代化新邵阳县建设提供坚实的资源基础。

第二节 规划原则

坚持国家立场，实行保护优先。提高政治站位，坚决扛牢粮食生产大县政治责任，把粮食生产、保障粮食安全作为重要战略任务。坚持严的基调，以“零容忍”的态度，采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，提高粮食生产防灾减灾能力，稳步提升粮食产能。统筹协调好发展与保护关系，非农建设不占或少占耕地，提高节约集约用地水平；严格耕地用途管制，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地或农业设施用地，确保稳定利用耕地面积不减少，质量有提升。

坚持系统思维，实行多措并举。强化协同理念，牢固树立山水林田湖草沙生命共同体理念，推动耕地全程一体化保护，严格落实规划期耕地保有量、永久基本农田保护目标等指标，划定耕地、林地、园

地、草地、湿地及耕地后备资源区等边界。实行最严格的耕地目标管理、用途管制、占补平衡、进出平衡、督察执法、责任追究等制度，坚持源头严控、过程严管、违法严惩，推动形成任务明确、措施有力、奖惩并举的耕地保护新局面。

坚持问题导向，实行精准施策。立足当前耕地保护与经济社会发展矛盾突出、耕地占补平衡压力日趋加大、补充耕地质量不高以及耕地“非农化”“非粮化”现象突出等问题，以严守耕地红线为目标，贯彻“严紧实”的基本要求，尊重客观规律，因地制宜，精准施策，提高耕地保护政策的科学性，建立保障保护更加有力、政策执行更加顺畅、智慧管理更加高效的耕地保护机制，以更坚决的态度、更有力的举措落实最严格的耕地保护制度。

坚持压实责任，实行全民保护。全面加强党对耕地保护工作的领导，实行耕地保护党政同责，将耕地保护目标作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。强化落实耕地保护部门共同责任，全面建立县乡村及网格田长体系，压紧压实各级党委和政府耕地保护主体责任。坚持人民主体地位，加大耕地保护宣传力度，全面增强全社会耕地保护责任意识，推动形成社会各界广泛支持、主动参与、共同管理，营造严格保护耕地的良好氛围。

第三节 规划范围

规划范围为邵阳县行政辖区内的全部国土空间，8乡12镇1场，分别为小溪市、长乐、蔡桥、河伯、黄荆、诸甲亭、罗城、金江8个乡，塘渡口、白仓、金称市、塘田市、黄亭市、长阳铺、岩口铺、九公桥、下花桥、谷洲、邴家坪、五峰铺12个镇，七里山园艺场1个场，总面积2000.99平方公里。

第四节 规划期限

本次规划以 2020 年为规划基期年，近期末至 2025 年，规划目标年为 2035 年。

第五节 规划目标和任务

坚决完成省市带位置分解下达耕地和永久基本农田保护目标，全面推行“田长制”，严格落实耕地占补平衡和进出平衡，积极稳妥推进耕地恢复，确保全县耕地数量稳定、质量提升、布局合理，切实履行我县作为湖南省产粮大县、全国商品粮生产基地县的使命担当。

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

严格耕地保护目标管理，牢牢守住耕地保护红线。按照先农田、后生态、再生产的顺序，统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线，足额带位置分解下达耕地保护目标 78.54 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保护面积 72.16 万亩，建立永久基本农田数据库，明确重点用于发展粮食生产，特别是水稻生产；强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，落实占用和补划永久基本农田踏勘论证和动态调整更新制度，确保永久基本农田补足补优，布局总体稳定。

拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。落实“国家级农产品主体区”的主体功能定位，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，预计规划期末粮食播种面积达到135万亩。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，进一步稳固全国主要商品粮生产基地县的生产能力，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“非粮化”。实行新增建设用地规划计划管控，非农业建设占用耕地严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田，积极拓宽途径补充可长期稳定利用耕地。严格管控耕地转为其他农用地，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度进出平衡。

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，到规划期末，将72.16万亩永久基本农田全部建设集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田；因地制宜有序实施旱地改造水田工程，有效提升粮食产能；全面推进耕地耕作层土壤剥离再利用工作，切实保护优质耕地耕作层资源。

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，完成13.88万亩恢复耕地任务量。按照年度恢复计划管理积极稳妥推进耕地恢复，规范和强化耕地恢复过程管理和耕种落实，探索建立耕地恢复长效机制，确保恢复耕地可长期稳定利用。

健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。以土地管理法、基本农田保护条例等耕地保护法律为支撑，加快完善耕地保护制度建设，全面推行“田长制”，健全耕地管控体系，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。

第三章 严守耕地保护红线

耕地是粮食生产的命根子。在新的历史时期面对耕地保护新形势、新任务，要切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，始终坚持底线思维，将耕地红线带位置分解下达，全面压实耕地保护党政同责，坚持最严格的耕地保护制度，从严控制建设占用耕地，因地制宜统筹优化农用地空间布局，强化特殊区域耕地的保护和利用，夯实筑牢国家粮食安全基础，开创耕地保护新局面，确保耕地实至名归。

第一节 落实耕地保护党政同责

带位置下达耕地保护任务。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹划定落实三条控制线，把耕地和永久基本农田放在首要和优先位置，实现现状耕地应保尽保、应划尽划。将78.54万亩耕地和72.16万亩永久基本农田带位置下达至乡镇，作为规划期必须守住的保护红线任务，规划期占用的严格落实占补平衡或进出平衡，确保耕地总量不减少。健全耕地保护责任目标考核机制，县级党委政府和乡镇党委政府层层签订粮食安全和耕地保护目标责任书，压实耕地保护责任，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。通过“三区三线”划定和村庄规划编制，将划定的耕地和永久基本农田保护责任细化到乡（镇）、村组、落实到田块，做到地有人种、田有人管、责有人担。

严格落实建设占用耕地占补平衡。对接同级国土空间总体规划，统筹协调好耕地保护与建设占用耕地之间的关系。对非农建设占用现状耕地（含城镇村范围内耕地）的，严格落实耕地占补平衡。实行新增建设用地规划计划管控，强化项目用地论证审查，尽量避让或少占耕地。严格落实耕地“占一补一”“占优补优”，明确未来邵阳县重点建设项目

等占用耕地的规模、位置、质量等别与占用时序，逐地块落实是否需要占用，并拟定占补平衡和补充耕地选址方案，通过有序安排土地综合整治、高标准农田建设、旱地改水田等工程补充可长期稳定利用耕地，力争规划期落实补充耕地任务不低于 1.83 万亩，加强新增耕地后期管护，全面落实耕地占补平衡。

全面落实年度耕地“进出平衡”。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地。转出和转进耕地地块实现数、图和实地一致。

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

专栏 3-1 耕地保护目标划定规则

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

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

在不妨碍行洪安全和供水安全的前提下，对河湖范围内不同情形耕地依法依规分类处理。“二调”为耕地“三调”仍为耕地的，原则上应纳入耕地保护任务。对于以下情形，经认定可以不纳入耕地保护任务：①位于主河槽类的耕地；②洪水频繁上滩的耕地（南方地区按五年一遇洪水位以下，北方地区按三年一遇洪水位以下）；③长江平垸行洪“双退”圩垸内的耕地；④水库征地线以下的耕地。

第二节 从严控制建设占用耕地

落实主体功能区战略，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制城镇开发边界、基础设施建设和农村建设占用耕地规模和布局。非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。建设项目确需占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的耕地的，应当依据国土空间规划“一张图”开展选址论证。

推进城镇集约集聚发展。综合考虑乡镇主体功能定位，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，后生态，再城镇”统筹布局，统筹全县国土空间布局，重点协调处理县域内集中连片优质耕地与城镇开发建设的矛盾。将城镇建设用地向中心城区倾斜，推进以县城为重要载体的城镇化建设提供资源要素保障，重点满足中心城区、重点建制镇和高新区用地需求。城镇开发边界集中建设区成片开发占用耕地的，应对占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，尽量避让长期稳定利用耕地。

优化基础设施选址布局。发挥规划对基础设施建设的引导作用，协调推进对全局具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要区域性基础设施用地的预留和管控，重点支持省级及以上交通、能源、水利、科教文卫等基础设施建设。加强各类基础设施项目选址论证，减少对国土空间的分割和过度占用。项目选址应以节约集约用地为原则，从项目建设的必要性、选址的合理性及建设用地定额标准等方面开展占用耕地必要性论证。根据自然地理条件和耕地分布，区分项目

类型，按照建设用地标准和节约集约用地要求，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限。

统筹优化乡村空间布局。落实国家乡村振兴战略部署，扎实推进乡村建设行动，重点优化布局乡村生活空间，严格保护农业生产空间和乡村生态空间。县域统筹分区分类编制村庄规划，立足本地资源禀赋优势，合理确定村庄建设边界，科学划定宅基地范围优化宅基地空间布局，满足合理的宅基地需求。探索开展全域土地综合整治，整体推进农用地整理和建设用地整理，盘活农村存量建设用地，因地制宜合理安排农村建设用地规模、结构和布局，在严格管控占用耕地总量前提下有效保障基础设施、公共服务设施和农村产业融合发展用地需要，全面保障乡村建设行动工程项目的合理用地需求。原则上禁止曾用于生产、使用、储存、回收、处置有毒有害物质的工矿用地复垦为种植食用农产品的耕地。严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地，确需使用的，应经批准并符合相关标准。

第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局

统筹优化农用地空间布局。基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地，园地、林地，草地的优先序，逐步通过实施耕地进出平衡，优化农用地空间布局。在确保耕地总量不减少的前提下，逐步调整不符合自然地理条件的土地利用方式，引导在陡坡山地上种植苗木，林木，将平原耕地种植苗木，林木的逐步恢复为耕地，用山上换山下，实现区域置换。科学利用滩涂等未利用地发展设施农业，引导设施农业产能向非耕地地区适度转移。严格管控进出平衡的耕地质量，将难以或不宜长期稳定利用耕地，逐步置换为可以长期稳定利用耕地，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。

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

第四节 加强特殊区域耕地保护和利用

生态保护红线内耕地。全县生态保护红线内耕地 0.0241 万亩。自然保护地范围内耕地 0.0129 万亩，自然保护地外生态保护红线内耕地 0.0112 万亩。邵阳县无自然保护地核心区，按照自然保护地管控要求，规划期对自然保护地核心区外的耕地，允许在不扩大现有耕地的前提下，开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施。

城镇开发边界内耕地。全县城镇开发边界内耕地 0.5399 万亩，其中水田 0.3176 万亩，旱地 0.2223 万亩。在城镇开发边界集中建设区进行成片开发，注重保护耕地和节约集约用地，组织编制土地征收成片开发方案纳入当地国民经济和社会发展年度计划，并报县级人民政府批准。成片开发占用耕地的，应对占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，尽量避让长期稳定利用耕地。

河湖管理范围内耕地。全县位于河湖高水位线范围内耕地 0.2754 万亩，其中纳入耕地保护目标耕地 0.1674 万亩，未纳入耕地保护目标耕地 0.108 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。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。

批而未用耕地。全县位于已批用地范围内的耕地 0.8478 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。实行特殊保护，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。严格耕地占用审批，经依法批准占用的应及时补充，确保耕地保护目标数量不减少、质量不降低。

严格管控类耕地。严格管控类耕地确需种植水稻的，严格按照试验示范管控落实，严格备案管理、严格闭环管理、严格责任落实。邵阳县严格管控类耕地 0.1934 万亩，其中水田 0.1841 万亩，旱地 0.0093 万亩。主要分布在五峰铺镇和邝家坪镇等区域。针对农用地土壤污染状况进行分类施策，把耕地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，对优先保护类耕地加强保护，确保面积不减少、土壤环境质量不下降；对安全利用类耕地因地制宜选择技术模式，确保种出合格粮；对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。同时探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。因地制宜改种适于重度污染耕地种植的强耐性非食用农作物；实行休耕，通过休耕地种植养地作物如紫云英、苜蓿等来防止耕地裸露导致的风蚀、水蚀等土壤侵蚀，避免采取植树等非农化措施。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复。

专栏 3-2 其他类型耕地管控规则

城镇村范围内耕地。对城镇村范围内耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前按照现状耕地管理，严格按照要求落实耕种。依托村庄规划引导乡村建

设合理用地，村民建房、农村公共公益设施、农村一二三产业融合发展用地、设施农业用地等用地应优先使用村庄范围内土地。规划期占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。

“非农化”“非粮化”耕地。按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则处理现状耕地的“非农化”“非粮化”问题。对于 2020 年 9 月 10 日前耕地“非农化”和 2020 年 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，由县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。建立健全“划、建、管、补、护”长效机制，科学划定永久基本农田，严格管控建设占用，量质并重做好调整补划，全面加强质量建设，建立健全保护机制，确保永久基本农田数量、质量和布局总体稳定。

第一节 科学划定永久基本农田

科学合理分解下达目标任务。以可以长期稳定利用耕地为基础，综合考虑资源禀赋实际和主体功能定位，将省市确定下达的 72.16 万亩永久基本农田保护目标任务分解下达，科学合理确定各乡镇目标任务，切实推进在县乡层面将永久基本农田严格落实到地块。

严格划定落实永久基本农田。严格按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序统筹划定落实三条控制线。在确保三条控制线不交叉不重叠不冲突前提下，依据总体稳定、局部微调、应保尽保、量质并重的要求，逐地块划定落实永久基本农田。优先将大面积、集中连片、粮食主产区及蔬菜生产基地内、有良好的水利和水土保持设施的高质量耕地以及城镇周边、交通沿线易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田实行特殊保护。全县共划定 72.1617 万亩永久基本农田，水田占比达 77.44%以上，地面坡度 15°以下地块面积占比约 97.15%。为切实保障国家粮食安全，提高粮食综合生产能力提供坚实的资源基础。

推进永久基本农田上图入库。将永久基本农田逐图斑落实到地块，纳入国家永久基本农田数据库严格管理。县级人民政府自然资源主管部门建立本行政区域内永久基本农田档案，明确保护责任，并抄

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

专栏 4-1 永久基本农田划定规则

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

原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地布局保持总体稳定。在划足划优永久基本农田的前提下，属于以下情形的原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地，在说明理由并提供举证材料后，可调出原永久基本农田：

（1）以土壤污染详查结果为依据，土壤环境质量类别划分成果划定为严格管控类的耕地，且无法恢复治理的；（2）已明确具体选址、近期拟建设的县级及以上规划明确的重大建设项目确实难以避让，用地已统筹纳入国土空间规划“一张图”拟占用的；（3）经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围，经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的；（4）城镇开发边界内零星分布的；（5）《全国矿产资源规划（2021-2025年）》确定的战略性矿产中的铀、钨、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、中重稀土矿开采确实难以避让；且已依法设采矿区露天采矿的。

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

第二节 划定永久基本农田储备区

合理划定永久基本农田储备区。为提高重大建设项目用地审查报批效率，做到保质保量补划落地，在落实永久基本农田保护任务合理划定永久基本农田的基础上，将具有良好农田基础设施，具备调整补

充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，全县划定永久基本农田储备区 0.7223 万亩。

健全和完善永久基本农田储备区制度。土地整理复垦开发、新建高标准农田以及整治恢复增加的优质耕地，应当优先纳入永久基本农田储备区。从严控制永久基本农田储备区准入门槛，储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并根据补划和土地综合整治、高标准农田建设和土地复垦等新增加耕地情况，结合年度国土变更调查对永久基本农田储备区进行动态调整更新，确保储备区符合永久基本农田补划要求，为永久基本农田补划提供保障。

专栏 4-2 永久基本农田储备区划定规则

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

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

第三节 优化永久基本农田空间布局

优化永久基本农田结构。按照“总体稳定、布局优化、严格管控”的要求，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善、空间布局有优化的前提下，依据有关要求调整永久基本农田布局。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地开发整理复垦和高标准农田建设

等，将零星分散等劣质耕地逐步调出，土层深厚、土壤性状良好的优质耕地等量划入，促进零星分散的永久基本农田集中连片，逐步解决现有永久基本农田“划远不划近”“划劣不划优”等问题，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更加合理。

专栏 4-3 永久基本农田布局优化重大行动

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

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

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

评价布局合理性状况。评估现有永久基本农田补划潜力，结合永久基本农田划定不实、质量不优等问题，识别是否存在“划远不划近”“划劣不划优”问题，科学评价空间布局合理性。

分类巩固永久基本农田划定成果。

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

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

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

严格控制建设占用。落实永久基本农田特殊保护制度，强化永久基本农田对各类建设局部的约束，严格控制非农建设占用。一般建设

项目不得占用永久基本农田；严格限制非农建设占用永久基本农田条件，一般建设项目不得占用，针对符合占用条件的重大建设项目，应严格限定在国家明确的重大建设项目范围内，严禁擅自扩大。重大建设项目必须首先依据规划优化选址，尽量不占或少占永久基本农田，确需占用的应对占用的必要性和占用规模的合理性进行充分论证，最大限度减少占用永久基本农田规模。确实难以避让永久基本农田的，必须在项目可行性研究阶段开展选址论证，对占用的必要性、合理性、补划方案的可行性进行严格论证。在重大建设项目用地预审和审查中严格把关，全面落实永久基本农田特殊保护要求，切实落实最严格的耕地保护制度。

专栏 4-4 符合占用永久基本农田的情形

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

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

生态用地：党中央、国务院确定建设的重大生态建设项目，确实难以避让永久基本农田的，按有关要求调整补划永久基本农田。县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。

临时用地：临时用地确需占用永久基本农田的，必须能够恢复原种植条件，并符合相关政策关于申请条件、土壤剥离、复垦验收的有关规定。

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

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

严格补划任务落实。重大建设项目占用永久基本农田的，坚持“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则，必须在可以长期稳定利用耕地上落实补划任务，按照永久基本农田划定有关要求，补划数量和质量相当的永久基本农田。补划地块应当符合永久基本农田划定要求，尽量与原永久基本农田连片集聚，原则上优先从永久基本农田储备区中选取。储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划；县域范围内无法补足的，可在市域范围内补划；市域范围内无法补足的，可在省域范围内补划。优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田。建立踏勘论证制度，对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行踏勘论证，并在用地预审中进行实质性审查，确保占用永久基本农田必要合理，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致。

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，经市级开展数据库质量检查后，上报到省厅，由省统一进行质量检查，合格后报部，实现动态更新管理。

第四节 强化永久基本农田管护

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

坚决制止永久基本农田“非农化”。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途，不得闲置、荒芜，坚决遏制永久基本农田“非农化”。永久基本农田必须坚持农地农用，禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。临时用地应尽量不占或少占耕地，原则上不得占用永久基本农田。预制场、拌合场等易造成耕地耕作层严重破坏的临时用地原则上不得占用耕地，严禁占用永久基本农田，确需占用耕地和永久基本农田的，应按相关规定预存临时用地复垦费用。

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

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

第五节 健全永久基本农田保护机制

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

构建永久基本农田动态监管机制。依托全国永久基本农田动态监管系统，及时动态更新永久基本农田划定数据库，并纳入国土空间基础信息“一张图”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。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、巡田制度等，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。

建立和完善基本农田保护责任制。要认真贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》等国家和地方有关法律和法规，严格实行基本农田保护责任制。从严管控非农建设占用永久基本农田，落实最严格的节约集约用地制度，加强重大建设项目用地预审与审查的把关；严格控制临时用地占用永久基本农田，规范涉及永久基本农田的矿业权设置；通过层层签订基本农田保护责任书，把保护的责任落实到具体的部门、单位、农户和个人。要将基本农田划定成果与责任制落实情况进行公示，接受社会监督。各级政府要把基本农田保护工作纳入重要议事日程，政府或地方的行政一把手，就是本辖区基本农田保护的第一责任人；各基本农田生产经营者，也是基本农田保护的具体实施者和直接责任者。

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土地整理项目，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

立足全县耕地资源禀赋，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。占全县耕地面积的91.36%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。永久基本农田范围内划定粮食生产功能区和非粮食生产功能区。粮食生产功能区约占全县耕地面积的75%，要求严格用于粮食生产，种植粮食作物的情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式；非粮食生产功能区约占全县耕地面积的25%，主要为现状种植油、蔬菜等非粮食作物的区域，现状种植油、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。

一般耕地。占全县耕地面积的8.64%，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，实现年度“进出平衡”。

第二节 切实规范耕地占补平衡

严格控制建设占用耕地。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充同等数量和质量耕地，严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田原则。没有条件补充或者补充的耕地不符合要求的，应当按规定缴纳耕地开垦费，或者通过调剂使用补充耕地指标的方式落实耕地占补平衡。现状为耕地的，按照耕地地类报批，应依法落实耕地占补平衡。现状为非耕地，但经实施土地开发整理等项目开垦成耕地且经验收确认，在自然资源部“全国耕地占补平衡动态监管系统”入库的，按照耕地地类报批。邵阳县规划期预计新增建设占用耕地1.5399万亩，其中，项目建设占用耕地1.1990万亩，城镇开发边界内占用耕地0.3409万亩；规划补充耕地任务量为1.83万亩，可以实现占补平衡。农村村民建住宅，应当尽量使用原有的宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田；确需占用永久基本农田以外耕地的，由县级人民政府落实占补平衡。

拓宽补充耕地来源渠道。强化补充耕地源头管控，充分利用土地开发整理复垦、旱地改水田、土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设等各类项目，对零星、分散的耕地后备资源进行打捆开发，稳妥推进农村闲置、废弃宅基地及矿山等建设用地退出，积极拓展补充耕地途径；积极支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时将在平原地区种植果树、植树造林的地块开垦为耕地。

加强补充耕地全过程管理。实行补充耕地项目选址、立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。要依据立项阶段土地利用现状图做好可行性论证，确保新增耕地地块在立项前应为非耕地，且符合生态建设、空间管控和占补平衡要求；要按照土地整治及高标准农田建设等标准，结合实际实施土地平整、田块归并、客土回填、改良培肥等工程，修建灌排和田间道路等基础设施，确保项目实施后新增耕地与周边现有耕地质量相当；项目竣工后，要按照国土变更调查技术规程，逐地块调查测量新增耕地位置、面积状况，通过日常变更机制报部核查通过后，核定新增耕地面积，评定新增耕地质量，形成明确验收意见；要带承包经营合同和成熟作物向省级自然资源行政主管部门申请项目指标确认，新开垦耕地必须经过耕种熟化、种植的农作物必须具备正常产量，方能下达指标确认书并允许通过全国耕地占补平衡动态监管系统报备入库；要充分结合卫星遥感技术和实地核查对报备入库的补充耕地项目进行日常监测，确保储备新增耕地保持稳定耕种状态，用于占补平衡时保持耕地用途不变；新增耕地用于占补平衡后纳入耕地日常管理。

落实补充耕地后期管护责任。补充耕地项目验收后，由项目实施主体、乡镇、村组或土地承包经营者等负责后期管护。各类投资主体投资的补充耕地项目要安排不少于5年的后期管护资金，纳入项目预算，按年度及管护落实情况分批拨付给新开耕地种植户，专项用于后期管护。持续落实新增耕地种植状态，确保开发的耕地每年种植一季以上粮食、蔬菜等农作物，其中水田要种植水稻、莲藕等水生农作物，新增耕地划入基本农田后要重点用于发展粮食生产。补充耕地后期管护情况纳入田长制工作范围，村级及网格田长应定期做好巡查，发现问题及时按规定处理，防止出现补充耕地“非农化”“非粮化”。

建立补充耕地信息公开制度。依托省级、市级、县级自然资源和政务网站，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

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

压实乡镇政府落实进出平衡属地责任。乡镇人民政府对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在县域范围内落实耕地进出平衡。实行耕地“进出平衡”计划管控，县级人民政府主持编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，总体方案编制坚持总量平衡，年度转进的耕地不得少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田；坚持以进定出，根据年度内林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地可整治恢复为耕地的数量确定耕地转为其他农用地及农业设施建设用地数量；坚持进优出劣，优先将地势平坦、土壤和水源条件好的土地转进，优先将不稳定利用耕地转出，确保年度转进的耕地不少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田。

严格控制耕地转出。确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当优先选择质量较低、零星分散、难以长期稳定利用的耕地。不得通过将优质耕地转为其他农用地的方式，规避非农业建设占

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

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

实行耕地转进转出信息化管理。依托自然资源部耕地卫片监督与进出平衡监管系统，由县级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，并通过监管系统备案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，建立专门图层。对省级“月清三地两矿”、督察执法、自主转出等图斑，在湖南日常变更工作平台完成地类变更后，落实耕地进出平衡。

第四节 严肃处置违法违规占用耕地

未经批准改变永久基本农田耕地地类的新增“非农化”“非粮化”问题，应稳妥处置并整改恢复为耕地，未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”，县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。

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，合理有序恢复为耕地。

专栏 5-1 耕地用途管制规则

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

耕地保护“六个严禁”：(1)严禁违规占用耕地绿化造林；(2)严禁超标准建设绿色通道；(3)严禁违规占用耕地挖湖造景；(4)严禁占用永久基本农田扩大自然保护地；(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“六个严禁”：(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，保护推广稻鱼综合种养等特色传统生产方式，强化农产品地理标志管理，打造精品区域公用品牌，全面保障农产品有效供给。邵阳县作为农产品主产区，突出发展粮油、禽畜、林草、果蔬等优势农产品生产、深加工及流通，打造粤港澳农产品重要供应基地。

第一节 优先保障粮食生产空间

严格落实“米袋子”县长负责制，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，全县粮食播种面积135万亩以上，粮食产量稳定在70万吨左右。

稳定水稻生产空间。确立以永久基本农田、高标准农田和水稻生产功能区为主的种植空间布局。大力开展早稻集中育秧，稳定双季稻播种面积；引导水稻生产功能区至少种上一季水稻，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。按照稳粮增收、提质增效的总要求，在加强高标准农田建设和耕地地力建设的基础上，建设水稻标准化生产基地，着力推广以品种为核心的关键技术，加快推进新优品种更新更换，示范推广一批高产稳产、绿色优质、专用特用、适机化、轻简化的新品种，满足全县粮食高质量发展对品种的多样化需求；大力推广早稻集中育秧、简易场地旱育秧、全程机械化和测土配方施肥、防灾减损、绿色防控等综合配套技术，持续提高质量效益和竞争力，推动水稻产业提档升级。

到 2035 年，水稻播种面积稳定在 100 万亩，水稻总产量超过 50 万吨，优质稻播种面积发展到 88.5 万亩，良种覆盖率达到 98% 以上。

优化其他粮食作物生产空间。以多元发展，突出专用，改善品质为目标，不断优化丰富粮食生产结构，全方位夯实粮食安全根基。因地制宜发展大豆、玉米、马铃薯、甘薯等作物种植，着力提升规模化、机械化水平，推广轮作、立体种养等生产模式，提高单位面积耕地的产出率。到 2035 年，全县玉米播种面积达到 30 万亩，其他杂粮作物面积达到 10 万亩，旱杂粮总产达 16 万吨。

加强粮食生产功能区管理。把粮食生产功能区落实到地块，引导种植目标作物，保障粮食种植面积；组织开展粮食生产功能区划定工作“回头看”，对粮食种植面积大但划定面积少的进行补划，对耕地性质发生改变、不符合划定标准的予以剔除并及时补划；积极引导作物一年两熟以上的粮食生产功能区至少生产一季粮食，种植非粮作物的要在一季后能够恢复粮食生产；不得擅自调整粮食生产功能区，不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施，不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围，不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网；完善粮食生产奖励政策，在不破坏土地耕作层和不改变耕地基本性质的前提下，鼓励自主经营、增产增收，经营者可根据市场经济发展及市场需求，合理调整基本农田种植结构与比例，以提高土地利用效益和增加经营者的经济收入。进一步加快粮食供给侧结构性改革，立足邵阳特色旱杂粮资源禀赋，充分利用旱土、高岸田、天水田和渗漏田等资源发展旱杂粮生产，大力发展间作套种，推广玉米、红薯、大豆分厢间套多熟制技术和“稻薯”等水旱轮作技术，同时推广一批绿色高效、农艺农机结合等新技术新模式。

第二节 构建现代农业产业体系

狠抓科学布局、基地与生产标准化建设，进一步提升产品质量水平，着重打造以辣椒、茄果类、瓜类黄花等为主要品种的大型商品菜外销基地，着力推进蔬菜标准化生产、规模化种植，加强蔬菜集约化育苗建设，加快高效设施栽培基地建设，把邵阳县蔬菜打造成邵阳城市的“菜篮子”到 2035 年，全县蔬菜播种面积发展到 40 万亩以上，总产量突破 100 万吨，年总产值 30 亿元，其中，绿色、有机蔬菜播种面积占总播面积的 40%以上。

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。

优化养殖业生产空间。以实施“优质湘猪提升工程”为抓手，大力发展适度规模养殖，引导、培育规模养殖场、养殖大户和相对集中连片小区，培育一批标准化生态化养殖基地，提高标准化、规模化、生态化、自动化水平，推动散小养殖向规模化养殖转变，传统养殖向科学养殖转变，保障生猪安全有效供给。

专栏 6-1 调优现代种植业

一、调优现代种植业

1、粮食：加快推进高标准农田建设，到 2035 年，全县永久基本农田保护面积不低于 72.16 万亩，耕地保有量不低于 78.54 万亩，重点推进水稻工厂化育秧基地、高档优质稻生产示范基地、双季稻高产示范基地、绿色水稻生产基地和高产优质高效饲料玉米生产基地建设。

2、油料：紧紧围绕打造“中国油茶产业第一县”奋斗目标，稳步推进标准化油茶种植示范基地建设；推进进优质油菜保护区建设，加快油菜冬闲田开发，推进标准化油菜基地建设。

3、烤烟：巩固发展河伯、金称市、塘田市、白仓、塘渡口等重点乡镇烤烟产业。重点推进烤烟育苗基地、烤烟标准化示范基地、烤烟绿色化生产基地建设。

4、特色水果：重点发展柑橘、福林香柚产业，适度发展黄桃、金秋梨、西瓜等时令水果，提升果树良种覆盖率，建设果树无病毒良种繁育基地，提升优质特色水果供给能力，高标准建设柑橘标准化果园、福林香柚标准化果园、黄桃标准化果园、金秋梨标准化果园、西瓜标准化种植基地。

5、蔬菜：着重打造以辣椒、茄果类、瓜类、黄花等为主要品种的大型商品菜外销基地，重点建设蔬菜集约化育苗基地、绿色蔬菜生产示范基地提升蔬菜标准化水平及蔬菜集约化育苗能力。

6、中药材：加强中药材种苗繁育和标准化示范基地建设，提高产业科技化水平，逐步建立金银花、百合、玉竹、油药用南方牡丹等本地主导优势品种。

7、茶叶：推进茶叶良种繁育基地建设，重点推进邵阳县元安岭茶叶产业基地建设，提升茶叶规模化、标准化生产能力。

8、生猪：重点推进标准化种猪场、标准化良种扩繁场、商品猪标准化养殖基地和湘村黑猪生态养殖基地，提高生猪标准化、规模化、生态化、自动化水平。

9、特色畜牧水产业：推进肉牛标准化养殖示范基地、肉羊标准化养殖基地、家禽标准化养殖基地稻田综合种养基地建设，推广标准化管理技术，促进畜禽水产养殖业绿色发展。

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。拓展谷物、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。

发展高效特色农业。围绕粮食、畜禽、油料、林木、蔬菜、茶叶六大农业主导产业和中药材、特色水果、特种水产、休闲农业四大特色产业，结合各乡镇资源禀赋，大力推进“一乡一业”“一村一品”战略，以优质特色高效作为农业生产的主抓手，不断厚植农业生产比较优势，大幅提升全县农产品市场占有率。

保障水稻生产空间。以保障全县粮食安全为底线，稳定粮食生产面积，大力推广高产、优质、高效、多抗的优良新品种，推广科技增粮关键措施，着力提高单产水平和复种指数，提升品质。到 2025 年，全县水稻播种面积稳定在 90 万亩。

巩固发展油茶生产空间。坚持“稳中求进、进中提质”的总基调，科学规划、因地制宜、稳步实施，实行油茶新造与抚育相结合，创新发展模式，加快推进油茶产业三产融合发展、集聚发展，提高综合经济效益，提升产业发展潜力，形成“品种优质化、种植组织化、管理标准化”的油茶产业发展格局。紧紧围绕打造“中国油茶产业第一县”奋斗目标，全面推进邵阳县油茶产业高质量融合发展，到 2025 年，全县油茶林面积发展到 83 万亩，油茶籽产量达 11 万吨，油茶产业总产值达 100 亿元。

提升油菜生产空间。推进优质油菜保护区建设，积极争取扩大油菜轮作规模，建设油菜生产核心示范区，在一季稻冬闲田和双季稻冬闲田分别推广“稻油”和“稻稻油”模式。加快推广适应机械化生产、“双低、双高”（低芥酸低硫甙、高产高油）油菜新品种，推进油菜全程机械化生产，推广“种肥药机”一体化技术集成，提升产业效益。

优化蔬菜生产空间。以打造邵阳城市的“菜篮子”供应基地为目标，结合国家现代农业综合产业园项目，着重打造以辣椒、茄果类、瓜类黄花等为主要品种的大型商品菜外销基地，把蔬菜基地与新农村建设、休闲观光旅游有机结合，实现融合发展。

拓展烟草生产空间。以彰显特色烟叶、绿色烟叶、有机烟叶为主攻方向，调整烤烟品种结构，优化种植区域，稳定种植面积，推进标准化生产，大力发展烤烟生产专业合作组织，培养烤烟种植大户和专业户。在塘渡口镇、白仓镇、塘田市镇、金称市镇、河伯乡、九公桥镇等烤烟生产乡镇及已建成的基地单元区域内，推进烤烟种植园区和生态园区建设，提高优质原料保障能力，积极推进全县烤烟产业高质量发展。2025年全县烤烟种植面积3万亩、产量5万担，实现烟叶总产值1.28亿元

改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间。重点发展柑橘产业，适度发展黄桃、金秋梨、西瓜等时令水果，按照高标准设计、高起点建设的要求，优化品种结构、推广普及矮化修剪、疏花疏果、配方施肥及有机肥替代化肥、生草栽培、果实套袋、节水灌溉、病虫害综合防治等，建立一批良种化、标准化的优质水果生产基地。到2025年，全县水果种植面积发展到30万亩，年产40万吨，年产值20亿元。

第七章 切实加强补充耕地管理

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

第一节 积极拓展补充耕地途径

落实省市下发的补充耕地潜力任务，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。

按照“先补后占、占一补一”要求，以保护生态为前提，积极拓展补充耕地空间，合理确定耕地后备资源总体布局，引导耕地后备资源适度开发，合理确定各地耕地后备资源开发范围、规模及时序，实现耕地后备资源有序开发。严格认定新增耕地数量，科学评定新增耕地质量，确保有效补充长期稳定利用耕地。

整合现有耕地周边可开发资源潜力。全县现有耕地周边单个地块面积3亩以下的补充耕地潜力合计1.0330万亩。要将耕地周边的这些零星分散、面积较小的其他农用地、其他草地、裸土地、沙地等宜耕后备资源地块和废弃农村宅基地、采矿用地等低效建设用地，作为现有耕地周边主要的补充耕地潜力来源，通过高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦和“空心村”治理等项目，优先将与现有耕地集中连片的、有水源保证的地块开垦为耕地，确保

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

深入挖掘旱地改水田资源潜力。

以现状旱地为对象，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和 15°以上坡度等不符合旱改水选址条件的地块，并从地块的水源、坡度、土壤质地、耕作便利度和集中连片程度等方面开展科学评价，充分挖掘可旱改水资源潜力。全县可旱改水资源潜力 2.7541 万亩。通过在光热充足、水源丰富、地势低平、耕地连片的区域结合高标准农田建设、土地整治、旱地改水田等工程措施对原有耕地提质改造，切实提升耕地粮食产能。

合理划定耕地后备资源。根据地块植被状况、地形坡度、灌溉排水条件、有效土层厚度等情况，综合考虑与居民点的相对海拔高差、交通、水利等因素，并剔除城镇开发边界与生态保护红线范围内的地块，合理划定耕地后备资源。全县耕地后备资源总潜力为 5.0791 万亩，包括宜耕非林地 2.1380 万亩、宜耕涉林地 2.9412 万亩。宜耕非林地中，主要以果园、其他草地为主，其中果园 0.6281 万亩，其他草地 1.0491 万亩。宜耕涉林地中，灌木林地 1.2042 万亩，其他林地 1.7369 万亩通过对耕地后备资源进行清查与摸底，准确掌握全县耕地后备资源的数量及分布状况，科学划定耕地后备资源开发利用重点区域。

第二节 加强补充耕地开发计划管理

根据历年建设占用耕地情况和未来建设占用耕地计划，科学制定

补充耕地计划，加强跨县域流转补充耕地指标监督管理，从源头上杜绝无序开发，确保补充耕地稳妥有序开发。

合理确定补充耕地任务。以补充耕地计划管理为抓手，有序引导耕地后备资源开发。全面落实耕地占补平衡任务，预计到 2025 年，全县需要落实补充耕地任务 0.75 万亩；到 2035 年，预计全县需要落实补充耕地任务 1.83 万亩。结合邵阳县建设占用耕地需求和耕地后备资源潜力，确保落实规划期补充耕地任务量。

加强跨县域流转补充耕地指标监督管理。县级产生的补充耕地指标原则上用于本县域范围内耕地占补平衡，确有困难的，允许异地落实补充耕地任务。城乡建设用地增减挂钩节余指标流转严格执行国家规定，增减挂钩收益要全部返还项目区农村，服务于三农建设需要。

第三节 推进农村土地综合整治

以现状耕地为核心，整合周边可补充耕地和恢复耕地潜力地块，以乡镇为基本实施单元，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，优化耕地是和永久基本农田布局。整治区域选取充分尊重自然地理格局，原则上不突破连绵山体、大江大河，通过田、水、路、林、村整体谋划，系统设计，整合碎片化耕地，将零散地块调整成片集中连片地块，在提升耕地连片程度的同时有效补充耕地。实现耕地占用、耕地补充、耕地恢复得联动管理，实现农业与城镇空间、生态空间协调统一。

因地制宜统筹推进综合整治。综合从耕地质量、耕地数量、人居环境整治三个方面进行潜力分析：划定耕地质量提升区、耕地数量提升区、农用地土壤污染重点治理区、人居环境重点整治区、农田水利提升区，以及综合整治试点六个国土综合整治重点区域。

——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。

健全土地综合整治配套政策。通过整治形成的新增耕地数量指标、水田指标和粮食产能指标，可用于耕地占补平衡。在确保耕地数量有增加、质量有提升、布局更集中的前提下，因耕地集中连片整治需要，允许对项目区内的现有永久基本农田进行适度调整，整治后经

验收合格增加的优质耕地纳入永久基本农田储备库，为重大建设项目占用永久基本农田提供补划空间，建立“土地综合整治区-永久基本农田储备区-永久基本农田三级耕地空间管控与治理体系。

第八章 稳妥有序推进耕地恢复

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

第一节 科学划定耕地恢复空间

开展可恢复耕地资源评价。邵阳县耕地保护目标较上一轮耕地保护责任目标的缺口为 13.8774 万亩。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，用于全县耕地总量补足和耕地年度“进出平衡”，不再规划为林地，不纳入林地“一张图”管理。

明确可恢复耕地数量和分布。全县划定可恢复耕地资源潜力 21.1578 万亩，其中果园 0.8113 万亩、茶园 0.0103 万亩、其他园地 5.5533 万亩、乔木林地 7.2577 万亩、竹林地 0.4516 万亩、灌木林地 2.1307 万亩、其他林地 3.3299 万亩、坑塘水面 1.4996 万亩、养殖坑塘 0.1132 万亩。

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

专栏 8-1 恢复耕地选址要求

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

- （1）城镇开发边界内图斑；
- （2）生态保护红线范围内图斑；
- （3）耕地土壤与农产品重金属污染加密调查成果中严格管控类图斑；
- （4）高水位线范围内图斑；
- （5）25 度以上的即可恢复图斑；
- （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）400 平方米以下细碎图斑。

恢复耕地选址要求：

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

第二节 实行耕地恢复年度计划管理

到 2025 年，2021-2025 年每年恢复耕地任务数不得低于规划期恢复耕地任务数的 10%，到 2035 年预期有效恢复 13.88 万亩。分年度下达各乡镇年度恢复耕地计划，将年度耕地计划落实情况纳入耕地保护目标考核和县人民政府真抓实干督查激励，有效推进耕地恢复计划的落实。

第三节 探索建立耕地恢复长效机制

建立“耕地恢复+”实施模式。探索建立耕地恢复部门统筹机制，

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

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

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

长”综合监管平台，对耕地利用状况实行重点监测，确保耕地实至名归。

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

严格后期监管。依托“湖南田长”综合监管平台，对耕地利用状况实行重点监测，确保耕地实至名归。

第九章 着力提升耕地质量

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

第一节 统筹推进高标准农田建设

明确落实建设目标。围绕提升粮食产能，坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，筑牢湖南保障国家粮食安全、保障重要农产品供给的坚实基础。到2025年，全县新建成高标准农田16.96万亩，到2035年，通过持续新建和改造提升，将全县永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

强化标准提升实施综合效能。以提升粮食产能为首要目标，统筹考虑农业、水利、土地、林业、电力、气象等各方面因素，进一步完善湖南省地方标准体系，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。

重点打造示范工程。在全县基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的地区，按照“全国一流、全县领先、全面发展”的目标，规划打造千亩高标准农田建设示范片区，引领带动全县高标准农田建设高质量发展。

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

绿色共享数字管理。完善全县高标准农田建设综合管理系统，利用全国农田建设监测监管综合平台，做好相关信息系统的对接移交和数据共享，以土地利用现状图为底图，全面承接高标准农田建设历史数据，把高标准农田建设项目立项、实施、验收、使用等各阶段信息及时上图入库，实现全县“一张图”。完善部门间信息互通共享机制，搭建农田建设系统与国土空间规划共享数据通道，对接自然资源部门国土变更调查工作，及时更新基础信息，并将高标准农田建设项目上图入库成

果向自然资源部门备案，实现农田建设、保护、利用信息实时查询、对比、统计、分析，做到有关信息互通共享、科学利用。

严格落实后期管护。明确地方各级政府相关责任，落实管护主体，健全管护制度，压实管护责任。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用，引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体和受益主体参与农田设施的日常维护，相关基层服务组织要加强管护主体和管护人员的定期技术指导、服务和监管。按照权责明晰、运行有效的原则，建立健全日常管护和专项维护相结合的工程管护机制。项目竣工验收要同步验收管护机制到位情况。探索推行新型农民经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，在有条件的地方探索项目管护一体化、第三方购买服务等方式，形成多元化管护格局。建立高标准农田建后管护经费保障机制，加大对工程设施管护的投入力度。通过财政补助、村集体公益金提取、村民“一事一议”、使用者付费和市场化运作等多种方式，拓宽管护经费来源。对灌排渠道、高效节水灌溉设施、田间道路、生产桥（涵）、农田林网等公益性强的农田基础设施，地方政府要加大运行管理经费的财政补助力度。在有条件的区域，通过农业水价综合改革筹措管护资金，调动管护主体积极性。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施，保障管护主体合理收益。

第二节 有序推进旱地改造水田工程

强化统筹协调整体推进项目实施。坚持山、水、田、园、路、林整体谋划，全域实施，优先在永久基本农田集中区域开展，统筹推进旱地改造水田、土地整理、高标准农田建设、坡耕地综合整治、耕地质量提升、撂荒耕地整治、耕地后备资源开发、退化土壤改良修复项目等，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，完善农田基础设施条件，提高耕地质量和连片度，优化耕地和永久基本农田布局，打造全过程管理的最美稻田示范。加强项目实施全程管理，按照高等级水田建设标准推进田块建设，因地制宜采取水源工程、田块修筑工程等措施，切实增强田块的保水性能，提升耕地质量。严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。打造一批具有典型示范效应的旱改水工程。根据资源潜力状况，至2035年，全县累计建成1.1万亩旱地改造水田任务。

确定以水资源为约束的潜力空间。持以自然河湖水系为基础，以水定地、以水定产。综合考虑土壤条件、耕作便利度等因素，选取各乡镇旱改水潜力的40%作为旱改水任务目标，选取分布在渠水两侧的低岗地带为重点实施区域，合理有序推进旱改水项目。

打造全过程管理的最美稻田示范。加强项目实施全程管理，按照高等级水田建设标准推进田块建设，因地制宜采取水源工程、田块修筑工程等措施，切实增强田块的保水性能，提升耕地质量。严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。打造具有典型示范效应的旱改水工程。

构建以县级为中心的资源配置体系。建立县级统筹开发规模、开发资金、耕地指标整体调度的制度体系。有导向实施旱地改造水田工

程，有规模实行耕地指标县级收储，有计划使用耕地指标调剂功能，合理有效配置资源，避免无序竞争，浪费资源。

第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用

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

稳妥推进耕作层剥离再利用。依据“谁占用、谁剥离、谁补充”的建设占用耕地原则，由占用耕地单位负责耕地耕作层表土剥离与保护利用的实施工作。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，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，实现耕作层剥离的高效利用。

打造邵阳县“耕作层银行”应用示范。通过试点应用建章立制，强化统筹，完善耕作层剥离再利用工作机制，提升耕作层再利用综合效益。重点对耕作层剥离再利用的实施范围、责任主体进行明确，建立表土剥离、存储、运输、再利用全链条规范工作机制，建立建设用地

拟占用耕地踏勘与数据库和耕作层土壤表土再利用项目数据库，将建设占用耕地与土壤表土再利用项目匹配与挂钩，促进耕作层剥离再利用的有序循环实施。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作为核的保护体系。建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地抛荒撂荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化。推广利用农作物秸秆覆盖地表，少免耕播种，配套应用药剂拌种、种子包衣、化学除草等防治技术，减少土壤扰动，降低土壤侵蚀，促进蓄水保墒，提高土壤有机碳含量，稳定耕地质量，提高耕地固碳能力。

扩展以生态涵养为主的绿色农业。优化种植区、养殖区布局，提高种植业消纳养殖业排泄物水平，扩大生态种养和耕地用养的覆盖面。推广有机肥料和测土配方施肥，减少化肥、农药等用量，降低碳投入，积极发展生态循环固碳农业，推广“稻鸭互作”“稻鳅互作”“稻虾互作”“禽粮互作”型生态农业，打造农牧渔绿色健康发展综合试点。

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

第五节 科学防治和利用污染耕地

严格源头管控。强化耕地分类管理原则，坚持预防为主、保护优先、风险管控，精准开展污染耕地源头管控和安全利用，严格防控重金属污染。对优先保护类耕地，加强预防保护，确保数量不减少、质

量不下降；对安全利用类耕地，提高科技支撑，精选粮食品种，确保产出合格粮；对严格管控类耕地，全面退出水稻生产，按照“政府引导、市场主导、农民自愿”原则，开展种植结构调整，同时开展系统性治理，因地制宜发展特色产业，探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。

强化科学治理。强化土壤环境调查和风险评估，全面摸清全县耕地土壤环境质量家底，严格核算受污染耕地安全利用率。在耕地污染情况调查的基础上，编制污染耕地产业结构调整 and 生态修复规划，探索推广水肥调控、阻隔剂施用、土壤调理技术、生物富集转移等技术措施，全面推进污染耕地结构调整和生态修复治理工作。

强化耕地污染管控与修复。按照耕地土壤环境质量类别，有序推进耕地重金属污染治理。加强安全利用区耕地安全利用和修复治理，推广淹水法、低积累品种替代、土壤调理剂、叶面阻控剂、施用生石灰等农艺条控技术，推行原位钝化、生物修复等措施。在轻中度污染耕地安全利用区全面实施“淹水法+叶面阻控剂”治理模式。加强工业源污染、生活源污染和农业投入品监控，切断镉等重金属污染物进入农田的途径。建立农田重金属检测点，健全耕地重金属污染监控网络和预警信息平台。

强化农业面源污染防治。减少农业面源污染，加强化肥总量控制，建立以绿色发展为导向的科学施肥技术体系，开展百村千户化肥减量增效行动。加强耕地质量监测，定期开展耕地土壤和农产品协同监测与评价，保护和提升耕地生态功能。推进农业废弃物资源化利用，严格落实秸秆禁烧制度，推广应用秸秆制肥机械和机械化秸秆还田技术，保障耕地质量不下降，探索开展农药肥料包装废弃物回收模式，建立农药包装废弃物回收体系。

加强安全利用。完善土壤污染风险分区管控体系，建立健全土壤污染风险隐患管控长效机制，全面充分考虑土壤污染治理与修复的复杂性，以农用地和污染地块为重点，落实安全利用措施，强化风险管控，提出分类分级管控措施，抓好轻中度污染耕地安全利用，落实以镉低积累品种替代、“淹水法”为主的安全利用农艺措施；抓好重度污染耕地的休耕治理。打造污染耕地安全利用规模化样板和示范区。

专栏 9-1 耕地质量提升行动

实施质量建设项目。建设高标准农田，明确规划新建和改造提升的高标准农田任务和时序安排，促进耕地农田配套设施完善，提升耕地综合抗灾能力。实施旱地改造水田，切实提高水田占比，提升耕地质量，确保粮食安全。

开展耕地质量年度更新与监测。定期开展年度耕地资源质量分类成果更新与监测，摸清耕地质量整体状况。

提升耕地地力和产能。以提升耕地产能和提升地力为目标，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，从改良土壤、培肥地力、保水保肥、控污修复等不同层面，强化农业基础设施建设，改善耕地耕作环境。

开展耕地安全利用。以安全利用类和严格管控类耕地为重点，兼顾优先保护类耕地，因地制宜推广优化施肥、品种调整、土壤改良等安全利用技术措施。深入推进污染排查，对于土壤污染涉及的耕地要查清污染源，从源头上解决土壤污染问题，并切实防止边治理边污染。

推行耕作层土壤剥离再利用。按照“谁占用谁剥离”原则，对于重大建设项目占用永久基本农田的实施占用耕作层剥离再利用，剥离的耕作层优先用于新增耕地、旱改水、全域土地综合整治、生态修复等项目，也可以用于临时用地复垦、工矿废弃地复垦、违法用地整治、污染土壤治理等。

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、侵占耕地一亩不让、耕地质量一亩不降。

第一节 贯彻落实耕地保护基础制度

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

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

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

第二节 全面推行田长制

全面推行田长制是贯彻落实习近平总书记关于耕地保护重要论述和指示精神的重大实践，也是新时代保护耕地和保障国家粮食安全的

重大制度探索。全面压实耕地保护和粮食安全责任，健全耕地保护管控体系，要以田长制为重要抓手，以我省出台的《关于加强耕地保护全面推行田长制的实施意见》为纲领，切实把顶层设计落实到基层实践，让“田长制”促进“田长治”。

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

全面构建“4+1”田长体系。构建县、乡镇、村、组级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制。县级田长对本地耕地保有量、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食生产等负总责。乡镇级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。网格田长负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管护。

落实田长制主要任务。一是坚决落实耕地保护目标责任，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补

助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的市县党政主要负责人按规定进行问责；六是全面实行线上线下耕地“云保护”，建立全县统一的耕地保护田长制信息平台、田长制 APP 和耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实现全程监测监管。

第三节 健全空天地网调查监测体系

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

推进辖区内铁塔视频监测统筹建设。加快推进全县铁塔视频监测统筹建设，实现集中连片耕地铁塔视频监测覆盖率 90%以上。持续开展智能识别、定位和自动预警、推送等技术攻关，不断提升对工程机械、推填土区、挖塘养鱼、发展林果业等地物目标智能识别能力，并实现精准定位，快速预警和推送处理。

构建“空天地网”综合监测体系。结合卫星遥感“全面覆盖”和铁塔视频监测“实时、高清”的特点，大力推进“空天地网”综合监测体系建设，围绕耕地保有量、永久基本农田保护和高标准农田建设，重点开展违法占用破坏耕地、耕地“非农化”“非粮化”、耕地抛荒、新增耕地、恢复耕地、农田设施管护等监测，为耕地保护管理提供强大监测支撑，助力落实最严格耕地保护制度，提升社会各界耕地保护意识。

助力“早发现，早制止”。持续加快综合监测问题图斑提取和下发速度，对发现的违法占用破坏耕地、耕地“非农化”“非粮化”等问题，

通过“图斑快递”系统，第一时间推送至乡镇、村组，做到“早发现、早制止”，最大限度把问题“发现在初始、制止在萌芽”，最大限度降低执法成本和执法难度。对经初步核实，确实存在违法行为，但情节轻微、面积较小、短时间内可及时整改到位的，及时推送市县自然资源主管部门立行立改。

第四节 构建耕地全程一体化管控体系

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

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

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

健全耕地保护督察考核机制。通过例行督察、专项督察、日常督察等形式，加大耕地保护督察力度，重点督察市县党委、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

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

第一节 旱改水重大工程

选取原则。主要从地形、土壤、水资源、位置分布情况等方面确定旱改水重大工程布局。地形条件以选取地势起伏坡度较缓的图斑为主；土壤条件主要选取有水稻土、红壤土、紫色土等类型，土体层次分明，宜耕性较好的图斑；水资源条件选取周边范围内有水库等水利工程、配套水利设施、水源保障能力强的图斑，确保新开发水田具备自流灌溉条件；位置方面主要选取低矮丘岗为主，图斑分布相对集中、具备水田开发条件的宜旱改水图斑进行适度开发。

空间布局。以提升耕地质量、改善农田生态和增加粮食产能为重点，大力实施旱地改水田、中低产田改造和农田基础设施建设，构建农田防护林网，在谷洲镇、白仓镇、五峰铺镇等乡镇实施湘中盆地片区邵阳县旱改水工程 1.1 万亩。

第二节 土地整治重大工程

选取原则。土地整治主要遵循三个原则，一是补充耕地潜力较大，对实现规划目标起主要支撑作用；二是对落实重点区域内的补充耕地任务，或对解决重大交通、水利等基础设施建设流域开发治理、农业结构调整、永久基本农田布局优化等发挥主导作用；三是预期投资效益好，能够明显改善区域内生态环境。

空间布局。以增加耕地数量为重点，协调处理好耕地保护、生态保护和产业发展的关系。根据区域资源禀赋特点，结合水源、灌溉条件、交通等基础条件，在农产品主产区内，选取与现有耕地集中连片分布、有水源灌溉条件的宜耕后备资源，预计通过土地开发可补充耕地 1.31 万亩。包括五大工程：

——邵阳县邝家坪镇诸甲亭乡等五个乡镇土地开发项目。涉及谷洲镇、诸甲亭乡、邝家坪镇、下花桥镇、五峰铺镇等 5 个乡镇，建设规模 0.7239 万亩，区域以山地丘陵为主，对具备开发条件的耕地后备资源进行适度开发，预计可补充耕地 0.6153 万亩。

——邵阳县塘渡口镇白仓镇等二个乡镇土地开发项目。涉及塘渡口镇、白仓镇等 2 个乡镇，建设规模 0.1305 万亩，区域以山地丘陵为主，对具备开发条件的耕地后备资源进行适度开发，预计可补充耕地 0.111 万亩。

——邵阳县五峰铺镇白仓镇等五个乡镇土地开发项目。涉及塘渡口镇、白仓镇、五峰铺镇、下花桥镇、黄荆乡等 5 个乡镇，建设规模 0.3586 万亩，区域以山地丘陵为主，对具备开发条件的耕地后备资源进行适度开发，预计可补充耕地 0.3048 万亩。

——邵阳县长乐乡黄亭市镇等四个乡镇土地开发项目。涉及长乐乡、黄亭市镇、金称市镇、蔡桥乡等 4 个乡镇，建设规模 0.2808 万亩，区域以山地丘陵为主，对具备开发条件的耕地后备资源进行适度开发，预计可补充耕地 0.2387 万亩。

——邵阳县岩口铺镇土地开发项目。主要位于岩口铺镇，建设规模 0.0416 万亩，区域以山地丘陵为主，对具备开发条件的耕地后备资源进行适度开发，预计可补充耕地 0.0354 万亩。

第三节 耕地恢复重大工程

选取原则。全县恢复耕地重大工程的选取主要从以下几个方面考虑：一是剔除掉 2022 年度已恢复耕地的地块；二是剔除土地开发和新增耕地范围内的可恢复资源；三是主要选取小于 15°坡度，并综合考虑实施过高标准农田项目和在上轮永久基本农田范围内的图斑；四是达到 30 亩以上规模集中连片区域较多的图斑。

空间布局。经数据分析，全县恢复耕地潜力 1.83 万亩。并从恢复耕地潜力 21.16 万亩中，挑选在交通、水源、居民点三条件中满足三者条件之一优质图斑。然后通过影像对比和人工挑选，去掉狭长和在山顶中间图斑后，保留宜耕集中连片图斑，最终挑选出 1.83 万亩恢复耕地图斑。耕地恢复项目主要分布在岩口铺镇、谷州镇、诸甲亭乡、酃家坪镇、下花桥镇、白仓镇、长乐乡、蔡桥乡等乡镇。

第四节 智慧耕地平台建设

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

建设内容：融合应用卫星遥感、视频监控、AI 人工智能、三维 GIS、移动通信等信息技术，依据“全覆盖，全要素，数字化，实时化”的建设原则，以政务办公、监测监管、辅助决策、信息服务为功能核心，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查、群众监督的“空天地网”一体化监测体系，通过“天眼”+“人眼”、“技防+人防+民防”的全方位监管，

实时对违法占用耕地及耕地“非农化”“非粮化”等行为进行全程监测监管。

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

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

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

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

第十二章 强化组织保障

切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，始终坚持底线思维，全面压实耕地保护党政同责，强化部门统筹协调，加强规划传导和计划实施，加快科技支撑和信息化建设，完善健全配套制度体系建设，进一步弘扬和传承农耕文化，营造全民耕地保护氛围，扎实推进耕地保护各项工作落地见效。

第一节 加强组织领导和统筹协调

按照“属地管理、分级负责、全面覆盖、责任到人”的原则，各级党委和政府要切实扛起耕地保护责任，研究部署方案，抓紧落实具体工作，确保制度执行到位、人员安排到位、资源配置到位、体系构建到位、监督考核到位。

加强规划实施的组织领导。全面加强党对耕地保护工作的领导，对耕地保护实行党政同责，压紧压实党委、政府耕地保护主体责任。建立由县政府主管领导牵头的耕地保护工作领导小组，统筹推进耕地保护各项工作，保障规划的实施。明确各级政府、自然资源管理部门及其他相关职能部门在耕地保护工作中的职责，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。

压紧压实各级耕地保护主体责任。全县各级各部门要深入贯彻落实习近平生态文明思想，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。要坚持国家立场，站在维护国家粮食安全的高度，采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。全面加强党对耕地保护工作的领导，压紧压实各级党委和政府耕地保护主体责任，对耕地保护实行党政同责、刚性考核、一票否决、终身追责。各级党委和政府要充分认识耕地保护的重大意义和严峻形势，主要负责人要亲自抓，定

期研究部署工作，以更坚决的态度、更有力的举措落实最严格的耕地保护制度。

强化落实耕地保护部门共同责任。各有关部门要各司其职、紧密配合、主动作为，落实耕地保护共同责任。自然资源主管部门要全面履行耕地保护职责，严格执行耕地保护法规政策，加大督察执法和政策宣传力度。农业农村主管部门要做好耕地质量保护工作，实施和提升高标准农田建设，规范耕地利用和农业结构调整，有序推进农村土地流转。林业主管部门要严格控制耕地转为林地，统筹林业发展规划与耕地后备资源。财政主管部门要保障耕地保护奖补资金落实，强化资金监督管理。生态环境主管部门要积极开展土壤污染调查，及时掌握和反馈全县耕地环境状况。审计部门要切实将耕地保护责任履行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计内容。发展改革、住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等部门要按照各自职责，对建设项目选址、立项加强评估论证，严格审核，尽量不占或减少占用耕地。纪委监委、法院、检察、公安部门要加强协调联动，推进建立违法用地纪检监察、行政执法与刑事司法衔接机制，积极落实涉及耕地违法违规问题的联动办案制度。

严格规划实施。本规划一经批准，必须严格执行，未经法定程序不得修改，确需修改的，应当按照原批准程序报经批准，切实维护规划的权威性和严肃性。区域内土地综合整治项目的立项申报与审批必须以本规划为依据，区内各类土地综合整治活动必须符合本规划。

加强实施监督。严格依据国土空间总体规划和耕地保护国土空间专项规划进行项目规划设计，形成总体规划、专项规划、规划设计相衔接的规划体系，切实发挥规划对整治活动的宏观控制和引导作用。加大监督和指导力度，自然资源管理部门应将耕地保护纳入土地执法

巡查的范围，严格禁止违反规划改变耕地地类或实施土地综合整治项目的活动。按照国家有关标准和规范，加强对耕地保护工作的监督指导。强化工程质量、资金使用等的监管，确保土地综合整治活动规范、有序地开展。

建立“田长制”。建立县、乡、村级田长及网格田长体系，强化全覆盖的耕地保护利用网络化监管，及时发现、报告非法占用和破坏耕地行为。县级田长对本地耕地保有量、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食生产等负总责。乡级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。网格田长负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管护。

第二节 加强规划传导和计划实施

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

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

加强规划实施管理与评估。建立科学合理的耕地保护专项规划实施管理机制，从源头上引导耕地保护和耕地后备资源开发利用，实现

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

第三节 加快科技支撑和信息化建设

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

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

信息化建设增强耕地资源治理能力。充分利用自然资源“一张图”，有效对接国土空间基础信息平台、电子政务审批系统、“田长制”管理信息平台等，建立全县耕地保护“一张图”，集成耕地变化信息、耕地占补平衡、进出平衡、恢复耕地任务落实、高标准农田建设、全

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

技术创新促进耕地资源的特色利用。邵阳县是种粮大县，要充分发挥好我县的耕地资源优势，进一步加强耕地质量研究，开展污染耕地综合技术修复方法技术研究，探索打造湘中南丘岗冲垅区特色农产品品牌并推进优质稻米种植，形成优质、健康的粮食品牌。

第四节 加强耕地保护机制探索创新

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

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。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。县财政应当从县级新增建设用地有偿使用费、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地区予以奖励。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、标注恢复属性地类恢复为耕地等。

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

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

第五节 挖掘和传播耕地的文化价值

农耕文明是人类史上的第一种文明形态。作为古代农耕文明五大发源地之一的中国，农耕文明的地域多样性、历史传承性和乡土民间性，不仅赋予中华文化重要特征，也是中华文化之所以绵延不断、长盛不衰的重要原因。耕地作为农耕文明的重要载体，不仅是重要的自然资源，而且是具有厚重底蕴的历史文化资源。在保护耕地资源的同时，要深入挖掘和有效传播农耕文化价值，引导全社会树立“尊耕尚耕励耕兴耕”的良好风尚。

传承与弘扬优秀农耕文化。农耕文化是中国传统文化的重要组成部分，是中国文化的基础，博大精深。时至今日，农耕文化中的许多哲理、理念、思想和对自然规律的认知仍具有一定的现实意义和应用价值。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，弘扬世界水稻之父袁隆平精神为特色，探索将农耕文化展示与现代农业结合，建设现代农业示范基地和农耕文化特色小镇。

文化创新驱动乡村旅游。结合耕地保护和农耕文化价值传播，依托产业基础、乡村风貌、生态环境、历史遗迹、民俗文化等资源，在传承保护与科学开发的基础上，提炼乡村旅游文化主题，赋予乡村旅游丰富的文化内涵，以景观农业、乡村民俗文化体验为核心内容，打造集农业观光、科普教育、文化体验、休闲运动、婚庆、乡村度假旅游为一体的新型乡村文化旅游服务业态，助推乡村旅游高质量发展。

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

附表

附表 1 耕地保护规划指标表

单位：万亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	78.54	78.54	约束性
永久基本农田保护面积	72.16	72.16	约束性
永久基本农田储备区规模	0.72	0.72	预期性
补充耕地任务量	0.75	1.83	预期性
粮食播种面积	100	135	预期性
油菜种植面积	40	50	预期性
高标准农田建设任务	16.96	永久基本农田全部建成 高标准农田	预期性

附表2 耕地保护目标划定情况表

单位：万亩

行政区代码	行政区名称	2020年国土 变更调查耕 地	耕地保护目 标耕地	其中：		不纳入耕 地保护目 标耕地	其中：							
				2020年变 更调查耕地	2021 年新增		已批建设 占用	退耕还 林还草	农业设 施占用	自然保护 地核心区	水源一级保 护区	河湖范 围	补充耕 地指标	碎小图 斑
430523	邵阳县	78.9866	78.54	78.9866	0.0424	0.4559	0.3313	0.00	0.0079	0.00	0.0087	0.108	0	0

附表3 补充耕地和可恢复耕地资源潜力表

单位：万亩

行政区	耕地后备资源 开发潜力	现有耕地周边 补充耕地潜力	可恢复耕地资 源潜力	耕地责任目 标缺口
白仓镇	0.6537	0.1198	1.4470	0.7057
蔡桥乡	0.2967	0.0317	1.1131	0.3201
谷洲镇	0.3403	0.0603	0.9384	0.6932
河伯乡	0.0940	0.0437	0.7012	0.6420
黄荆乡	0.1704	0.0602	0.8971	0.5992
黄亭市镇	0.1274	0.0384	1.6568	1.0071
金称市镇	0.1242	0.0360	1.5015	1.4709
金江乡	0.0039	0.0020	0.0554	0.0685
九公桥镇	0.3521	0.0631	1.6818	1.3685
邺家坪镇	0.7659	0.0724	0.7834	0.3714
罗城乡	0.0550	0.0176	0.3560	0.2893
七里山园艺场	0.0616	0.0108	0.1897	0.0887
塘渡口镇	0.3346	0.0854	2.0700	1.0617
塘田市镇	0.1217	0.0393	0.9631	0.7595
五峰铺镇	0.4663	0.1134	1.4188	1.0760
下花桥镇	0.3331	0.0581	0.9330	0.7134
小溪市乡	0.1695	0.0398	1.3197	1.0177
岩口铺镇	0.1153	0.0363	0.9531	0.4233
长乐乡	0.1835	0.0388	0.4457	0.1020
长阳铺镇	0.1329	0.0360	1.2367	1.0016
诸甲亭乡	0.1770	0.0301	0.4961	0.0976
合计	5.0791	1.0331	21.1578	13.8774

附表4 耕地保护相关指标分解表

单位：万亩

行政区	耕地保护目标	永久基本农田 保护面积	永久基本农田 储备区规模	补充耕地任务
塘渡口镇	8.5188	6.6801	0.0981	0.0600
白仓镇	5.9363	5.6521	0.0709	0.0935
金称市镇	4.1511	3.8820	0.0380	0.0863
塘田市镇	3.5050	3.2896	0.0304	0.0131
黄亭市镇	4.6899	4.3585	0.0252	0.0145
长阳铺镇	4.4434	4.0266	0.0418	0.0500
岩口铺镇	3.4617	3.2039	0.0357	0.0818
九公桥镇	4.7200	4.2764	0.0685	0.0031
下花桥镇	4.2216	4.0364	0.0204	0.0391
谷洲镇	4.2869	4.0637	0.0289	0.4104
邳家坪镇	4.9311	4.6203	0.0578	0.0019
五峰铺镇	7.3091	6.8841	0.0578	0.0029
小溪市乡	3.1373	2.9742	0.0143	0.1398
长乐乡	2.7780	2.6363	0.0043	0.0034
蔡桥乡	2.8299	2.6116	0.0113	0.2342
河伯乡	2.9910	2.8068	0.0218	0.1855
黄荆乡	2.1083	1.9290	0.0464	0.0071
诸甲亭乡	2.3399	2.2343	0.0369	0.0465
罗城乡	1.4882	1.3575	0.0036	0.1630
金江乡	0.2315	0.2057	0.0028	0.0123
七里山园艺场	0.4588	0.4324	0.0076	0.1851
合计	78.5376	72.1616	0.7223	1.8333

附表5 补充耕地重点区域资源潜力分布情况表

单位：万亩

行政区	高标准农田建设	旱地改水田	土地开发
塘渡口镇	6.6801	0.2797	0.1407
白仓镇	5.6521	0.1734	0.0524
金称市镇	3.8820	0.1199	0.0601
塘田市镇	3.2896	0.1413	
黄亭市镇	4.3585	0.1665	0.0048
长阳铺镇	4.0266	0.0646	0.0309
岩口铺镇	3.2039	0.0794	0.0604
九公桥镇	4.2764	0.1333	
下花桥镇	4.0364	0.2095	
谷洲镇	4.0637	0.1857	0.4016
邴家坪镇	4.6203	0.3343	
五峰铺镇	6.8841	0.2167	
小溪市乡	2.9742	0.0235	0.0811
长乐乡	2.6363	0.0920	0.0003
蔡桥乡	2.6116	0.1289	0.2109
河伯乡	2.8068	0.1245	0.1700
黄荆乡	1.9290	0.0950	
诸甲亭乡	2.2343	0.0857	0.0417
罗城乡	1.3575	0.0607	0.1419
金江乡	0.2057	0.0247	
七里山园艺场	0.4324	0.0150	0.1799
总计	72.1617	2.7543	1.5768

附表6 重大工程安排表

序号	工程名称	工程类型	重点任务	实施区域	建设规模 (万亩)	实施 时序
1	湘中南丘岗冲垌区邵阳县高标准农田建设项目	高标准农田建设工程	围绕高标准农田建设的田、土、水、路、林、电、技、管等八个方面，突出抓好耕地保护、地力提升和高效节水灌溉，林、肥综合配套的要求，通过持续新建和改造提升，将全县永久基本农田全部建成旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好、抗灾能力强的高标准农田	全域	72.1617	2021-2035
2	邵阳县邳家坪镇诸甲亭乡等五个乡镇土地开发项目	农用地整治工程	根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地集中连片分布、有水源灌溉条件的宜耕后备资源进行适度开发，修筑必要的坡面防护、田坎防护等设施。	谷洲镇、诸甲亭乡、邳家坪镇、下花桥镇、五峰铺镇	0.7239	2021-2025
3	邵阳县塘渡口镇白仓镇等二个乡镇土地开发项目	农用地整治工程	根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地集中连片分布、有水源灌溉条件的宜耕后备资源进行适度开发，修筑必要的坡面防护、田坎防护等设施。	塘渡口镇、白仓镇	0.1305	2021-2025
4	邵阳县五峰铺镇白仓镇等五个乡镇土地开发项目	农用地整治工程	根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地集中连片分布、有水源灌溉条件的宜耕后备资源进行适度开发，修筑必要的坡面防护、田坎防护等设施。	塘渡口镇、白仓镇、五峰铺镇、下花桥镇、黄荆乡	0.3586	2025-2030
5	邵阳县岩口铺镇土地开发项目	农用地整治工程	根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地集中连片分布、有水源灌溉条件的宜耕后备资源进行适度开发，修筑必要的坡面防护、田坎防护等设施。	岩口铺镇	0.0416	2025-2030
6	邵阳县长乐乡黄亭市镇等四个乡镇土地开发项目	农用地整治工程	根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，选取与现有耕地集中连片分布、有水源灌溉条件的宜耕后备资源进行适度开发，修筑必要的坡面防护、田坎防护等设施。	长乐乡、黄亭市镇、金称市镇、蔡桥乡	0.2808	2030-2035

序号	工程名称	工程类型	重点任务	实施区域	建设规模 (万亩)	实施时序
7	邵阳县乡镇全域土地综合整治	国土综合整治	1、开展废弃采矿用地、农村宅基地、零星散乱的农村建设用地等低效闲置建设用地复垦，优化用地空间布局，提高建设节约集约用地水平，补充新增耕地； 2、农村人居环境整治，开展村庄院落道路硬化、垃圾中转站建设、建设农村垃圾分类收集与分类转运系统，新建无害化处理设施，部份乡镇实施移动式生活垃圾热解气化焚化处理；3、农村环境综合整治，生活污水：完成行政村生活污水治理，主要建设集中式农村生活污水处理设施和分户型农村生活污水处理池。生活垃圾：推进农村生活垃圾分类收集处置。建立分类收集体系，配置满足分类清运要求的垃圾收运车辆。	邵阳县	0.8951	2021-2035
8	湘中盆地片区邵阳县旱改水工程	旱改水工程	以提升耕地质量、改善农田生态和增加粮食产能为重点，大力实施旱地改水田、中低产田改造和农田基础设施建设，构建农田防护林网。包括土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保护工程、其他工程。	邵阳县	1.1000	2021-2035