

桃江县耕地保护国土空间专项规划
(2021-2035 年)
文 本

桃江县自然资源局

2024 年 8 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 成效与问题.....	4
第三节 形势与挑战.....	6
第二章 总体要求.....	9
第一节 指导思想.....	9
第二节 规划原则.....	9
第三节 规划目标.....	10
第四节 规划任务.....	11
第三章 严守耕地保护红线.....	12
第一节 落实耕地保护目标.....	12
第二节 从严控制建设占用耕地.....	13
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用.....	14
第四章 强化永久基本农田特殊保护.....	16
第一节 足额划定永久基本农田.....	16
第二节 划定永久基本农田储备区.....	16
第三节 巩固优化永久基本农田划定成果.....	17
第四节 严格永久基本农田占用与补划.....	18
第五章 严格耕地用途管制.....	20
第一节 分类落实耕地利用优先序.....	20
第二节 切实规范耕地占补平衡.....	21
第三节 严格落实耕地进出平衡.....	23
第四节 严肃处置违法违规占用耕地.....	24
第六章 保障重要农产品生产空间.....	25
第一节 优先保障粮食生产空间.....	25
第二节 切实保障“菜篮子”生产空间.....	25
第三节 大力拓展农产品多样化生产空间.....	26
第七章 切实加强补充耕地管理.....	27
第一节 积极拓展补充耕地空间.....	27
第二节 加强耕地开发计划管理.....	28
第三节 划定补充耕地重点区域.....	29
第四节 推进农村土地综合整治.....	29

第八章 稳妥有序推进耕地恢复	31
第一节 科学划定耕地恢复空间.....	31
第二节 确定耕地恢复重点区域.....	31
第九章 着力提升耕地质量	32
第一节 统筹推进高标准农田建设.....	32
第二节 有序推进旱地改造水田工程.....	33
第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用.....	33
第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力.....	34
第五节 科学防治和利用污染耕地.....	35
第十章 健全耕地保护管控体系	36
第一节 贯彻落实耕地保护基础制度.....	36
第二节 全面推行田长制.....	36
第三节 构建耕地全程一体化管控体系.....	38
第十一章 重点项目安排	38
第一节 土地整治项目.....	39
第二节 旱改水建设项目.....	39
第三节 恢复耕地项目.....	39
第四节 高标准农田建设项目.....	40
第十二章 强化规划实施保障	41
第一节 加强组织领导和统筹协调.....	41
第二节 加强规划传导和计划实施.....	42
第三节 加快科技支撑和信息化建设.....	42
第四节 加强耕地保护机制探索创新.....	43
第五节 挖掘和传播耕地的文化价值.....	46

前 言

为贯彻落实省委、省政府决策部署，根据《湖南省自然资源厅办公室关于开展市县级耕地保护国土空间专项规划和耕地保护一张图编制工作的通知》（湘自资办发〔2021〕44号）等文件要求，依据《益阳市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》和《桃江县国土空间总体规划（2021-2035年）》，制定《桃江县耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是桃江县国土空间总体规划必备的专项规划，是开展耕地保护与利用的基本依据和行动指南。规划范围包括桃江县行政辖区全域国土空间，总面积2068.15平方公里。规划基期年为2020年，目标年为2035年，近期至2025年。

第一章 规划背景

第一节 资源基础

桃江县位于湖南省中部偏北，资江中下游，以境内闻名中外的桃花江而得名。地处雪峰山余脉向洞庭湖过渡的交接地带，西南部山地居多，东南部为丘陵盆地，西北部为丘陵区，中部为资江与桃花江的冲积平原。桃江县境内水资源丰富，降水充沛，雨热同期，耕地条件总体较好，适宜多种农作物生长。

一、国土资源现状

全县国土总面积为 310.23 万亩，呈现“六分林地、两分耕地，一分水域、一分建设”的国土空间格局。

二、经济社会现状

桃江县 2020 年实现地区生产总值 279.88 亿元，比上年增长 3.4%。其中，第一产业增加值 46.96 亿元，增长 4.2%；第二产业增加值 129.64 亿元，增长 4.3%；第三产业增加值 103.28 亿元，增长 1.7%。三次产业结构比重由上年的 15.2:46.9:37.9 调整为 16.8: 46.3: 36.9；第一产业比重提高 1.6 个百分点，第二产业、第三产业分别下降 0.6、1 个百分点；一、二、三次产业对经济增长的贡献率分别为 17.7%、64.1%、18.2%，分别拉动经济增长 0.6、2.2、0.6 个百分点。

三、农业发展现状

2020 年粮食种植面积 87.8 万亩，粮食总产量 36.05 万吨，比上年增长 2.3%，其中水稻产量 33.01 万吨，增长 2.6%。油菜种植面积 27.82 万亩，

油菜籽产量 32488 吨，增长 32.4%。肉类总产量 4.47 万吨，增长 4%；出栏生猪 52.28 万头，增长 5.1%；出栏牛 2.22 万头，增长 5.7%；出栏羊 4.78 万只，下降 0.4%；出笼家禽 476.75 万羽，增长 6.1%；禽蛋产量 22500 吨，增长 4.2%。水产品总产量达 13166 吨，增长 1.4%。

四、耕地资源现状

全县耕地 56.11 万亩（城镇村不打开统计），占国土总面积的 18.09%，其中长期稳定利用耕地 55.74 万亩，占现状耕地的 99.34%。现状耕地水田占比高、耕地质量好、耕地集中连片程度较高，主要分布在资江沿岸和桃花江沿岸。

第二节 成效与问题

一、主要成效

（一）合理保障用地需求，助推经济社会发展

2009-2020年，桃江县严格按照“先补后占、占优补优”原则，通过大力实施土地开发整理复垦和城乡建设用地增减挂钩，在县域内补充耕地1.28万亩，保障了建设用地占补平衡需求，为助推经济社会发展奠定了基础。

（二）推进高标准农田建设，改善农业生产条件

截至2020年底，全县建成高标准农田25.75万亩。通过高标准农田建设，完善了农田基础设施，改善了农业生产条件，增强了农田防灾抗灾减灾能力，巩固和提升了粮食综合生产能力。

（三）形成遏制耕地“非粮化”、防止耕地“非农化”高压态势

通过开展新增违法用地零增长、存量违法用地清零的“双零行动”，推进农村乱占耕地建房整治、违法违规占用耕地重点问题整治和坑塘水面占用耕地专项整治。扎实抓好国家和省级督查反馈问题整改，形成了坚决遏制耕地“非农化”、严格防控“非粮化”的高压态势，全县各类乱占耕地得到有效遏制。

二、存在的问题

（一）永久基本农田保护任务重，永久基本农田储备区划定空间不足

桃江县2020年长期稳定利用耕地55.74万亩，划定永久基本农田51.41万亩，永久基本农田保护面积占长期稳定利用耕地的92.23%，永久基本农田保护任务重；同时，为了保障社会经济持续健康发展，需要为城镇建

设、基础设施等重点项目和乡村一二三产业融合发展项目预留一定空间，加上近两年恢复的耕地部分难以达到划为永久基本农田的要求，导致可划入永久基本农田储备区的一般优质耕地不足。

（二）违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然突出

近年来，桃江县通过一系列专项整治，加强监管、严格精准执法督察，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。

（三）耕地“非粮化”问题较为严峻

调查显示，2018-2020年间耕地净流出10.04万亩，减少的主要原因除“二调”和“三调”调查规则发生变化外，主要是粮食种植效益比较低，种粮补贴政策不完善导致农户种粮积极性不高，农业内部种植结构变化，利用现状耕地发展林果业、种植花卉苗木、种植草皮等现象导致耕地大规模减少，耕地“非粮化”现象较为突出。

第三节 形势与挑战

一、面临的形势

（一）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、国务院对耕地保护工作高度重视，始终坚持把保护耕地作为一项基本国策，先后颁布了一系列加强耕地保护的法律法规。特别是2020年以来，更是将耕地保护放到了前所未有的重要位置，多次强调严防死守耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重。明确按照“先农田、再生态、后城镇”顺序统筹布局国土空间，划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线。实行耕地保护党政同责，把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。

（二）省委、省政府始终把耕地保护工作摆在突出重要位置

湖南省委常委会议、省政府常务会议多次专题研究耕地保护、田长制、“进出平衡”、粮食生产等工作，先后出台了全面推行田长制、落实年度进出平衡、分年度安排耕地恢复任务等硬措施，并将耕地保护纳入省委省政府对市县人民政府真抓实干督察激励事项、绩效评估和市州粮食安全责任制考核内容。将耕地保护专项规划写入湖南省实施土地管理法办法，强化规划引领和耕地全程一体化保护，始终将耕地保护工作摆在突出位置予以重视。

（三）益阳市委、市政府将严守耕地保护红线使命担当落到实处

以全面推行田长制为契机，将耕地和永久基本农田作为全市“三级三类”国土空间规划体系的第一刚性管控内容，严格对照要求做到将现状耕地应划尽划、应保尽保，逐层传导、层层落实；编制“一张图”，开展国土空间规划一张图实施监督系统和耕地保护专项规划；打通耕地保护最后一“公里”，全市建立市、县、乡、村田长和网格田长五级田长体系，将严守耕地保护红线使命担当落到实处。

二、面临的挑战

（一）落实耕地占补平衡的压力日趋加大

桃江县作为益阳市域次中心，未来的建设用地需求仍然较大。根据耕地后备资源调查评价成果，桃江县可供开垦的耕地后备资源大多零星破碎，位置偏远，交通、水源等基础生产条件极为不便，并不适宜现代农业生产的要求，甚至开垦后易因管护不到位而抛荒，落实耕地占补平衡的压力大。

（二）耕地污染治理任务依然艰巨

受农业面源污染、工矿企业生产等影响，全县耕地中存在一定程度的重金属污染问题。虽然耕地污染治理工作一直在持续推进，但重金属污染耕地修复治理与安全利用工作涉及面广、政策性强、技术要求高、工作难度大，是一项复杂的系统工程，耕地污染治理任务仍然艰巨。

（三）耕地“非农化”、“非粮化”、抛荒等行为管控面临较大压力

国家明确要求要采取“长牙齿”的硬措施，先后发布制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、严格耕地用途管制等文件，乱占耕地态势有

所缓解。但每月卫星监测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问题突出。另外由于比较效益低，种粮补贴政策不完善导致农户种粮积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在。

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，深入贯彻党的十九大、二十大精神和习近平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，贯彻新发展理念，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，强化党政同责、终生追责，严守耕地红线和粮食安全底线。严格落实耕地占补平衡和进出平衡，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，着力构建耕地数量、质量、生态“三位一体”保护格局，为实现“两个一百年”奋斗目标、建设“山水竹美”、生态宜居、益阳市域副中心构筑坚实的资源基础。

第二节 规划原则

坚持国家立场，实行保护优先。提高政治站位，自觉扛起粮食安全责任，坚持严的基调，以“零容忍”的态度，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，稳步提升粮食产能，严格耕地用途管制，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。严格落实耕地保护、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。

问题导向，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。加大耕地保护宣传力度，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、共同保护耕地的氛围。

第三节 规划目标

到 2025 年，基本形成耕地保护全程一体化和数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护利用体系。到 2035 年，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，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。

第四节 规划任务

严格耕地保护目标管理，牢牢守住耕地保护红线；强化永久基本农田特殊保护，稳定优质耕地布局；拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给；严格落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”；加强耕地质量建设，全面提升粮食生产能力；稳妥有序推进耕地恢复，引导耕地集中布局；健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。

第三章 严守耕地保护红线

第一节 落实耕地保护目标

严格落实耕地保护任务。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 55.70 万亩耕地保护目标和 51.41 万亩永久基本农田保护任务带位置下达给各乡镇，作为规划期必须守住的耕地保护红线任务，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、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。

严格落实建设占用耕地占补平衡。强化建设用地规划计划管控和用地论证审查，确保各类非农建设选址布局尽量不占或少占耕地，特别是永久基本农田，确需占用的，必须做到补充耕地数量相等、质量相当、产能不变，严格落实先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田。对未纳入耕地保护目标的耕地和城镇村范围内现状耕地同等严格落实占补平衡。规划期全县预计有效补充耕地 2.07 万亩。

全面落实年度耕地“进出平衡”。严格控制优质耕地转为其他农用地，以年度国土变更调查为基础，除国家安排退耕还林还草、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等特殊情况下，对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应补足同等数量、质量的长期稳定利用耕地，落实年度耕地“进出平衡”。实行带位置管理，

严格控制进出平衡的耕地数量和质量，将难以或不宜长期稳定利用的耕地逐步置换为可以长期稳定利用耕地。

稳妥有序推进耕地保护责任缺口。根据恢复耕地资源自然地理条件、群众恢复意愿、种植作物市场状况等情况，合理确定恢复耕地任务和计划安排，稳妥有序恢复耕地。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。优先将现有集中连片耕地周边种植条件好的园地、其他草地、农业设施建设等用地恢复为耕地，落实上级下达的规划期内恢复耕地目标责任缺口。

第二节 从严控制建设占用耕地

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。建设项目确需占用国土空间规划确定的城镇和村庄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。综合考虑桃江县的主体功能定位，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扩张的阻隔作用，引导城市紧凑发展和节约集约用地。城镇开发边界集中建设区成片开发占用耕地的，应对占用的必要性、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。项目选址应坚持节约集约用地原则，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。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。

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。统筹分区分类编制村庄规划，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。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。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。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 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 0.07 万亩，其中自然保护地范围内（全部为自然保护地核心区外）耕地 0.02 万亩，自然保护地外耕地 0.05 万亩。规划期对自然保护地核心区外的耕地，在不扩大现有耕地面积的前提下，可开展种植活动，修筑必要的生产生活设施。

城镇开发边界内耕地。全城镇开发边界内耕地 0.58 万亩，其中已依法批准建设且落实占补平衡的耕地 0.26 万亩。对城镇开发边界内尚未征收审批的用地，依据国民经济和社会发展年度计划，编制土地征收成片开发方案，报省级人民政府批准后实施；对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，动态监测耕地使用状况；对

其中未使用且又可以耕种并收获的，应当组织落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

河湖管理范围内耕地。全县位于河湖高水位线范围内的耕地 0.46 万亩，其中对于纳入耕地保护目标的 0.41 万亩耕地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高杆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。严禁以各种名义围湖造地、非法围垦河道；对于未纳入耕地保护目标的 0.05 万亩耕地，应有序退出。

待建高标准农田内耕地。全县待建高标准农田 32.27 万亩，占现状耕地面积 57.51%。规划期应围绕稳固提升水稻、油菜籽等粮食和重要农产品产能，大力推进高标准农田建设，提升耕地质量，加快补齐农业基础设施短板。将已建成高标准农田优先划为永久基本农田，任何单位和个人不得损毁或擅自改变用途。实现非农业建设用地审批和高标准农田数据联动，经依法批准占用高标准农田的应及时补足，确保高标准农田数量不减少、质量不降低。完善粮食主产区利益补偿机制和种粮激励政策，引导高标准农田集中用于粮食和重要农产品生产。

严格管控类耕地。对严格管控类耕地应开展种植结构调整，退出水稻生产。探索综合种养、双季青贮玉米、双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位和异位修复等化学技术以及生物技术进行耕地改良。

种植油茶林的耕地。全县种植油茶林耕地 0.11 万亩，将耕地空间的油茶林逐步退出，引导在山地上发展油茶种植，优化“山上山下”发展布局，支持扩大油茶种植面积，改造提升地产林。

第四章 强化永久基本农田特殊保护

第一节 足额划定永久基本农田

落实上级分解下达任务。以可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，将上级下达给桃江县的 51.41 万亩永久基本农田保护目标任务逐级分解下达，科学合理确定各乡镇的目标任务，切实推进在镇村层面将永久基本农田严格落实到地块。

严格划定落实永久基本农田。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序统筹划定落实三条控制线。在确保三条控制线不交叉不重叠不冲突前提下，依据“总体稳定、局部微调、应保尽保、量质并重”的要求，合理确定永久基本农田布局。优先将大面积、集中连片、粮食主产区及蔬菜生产基地内、有良好的水利和水土保持设施的高质量耕地以及城镇周边、交通沿线易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田，切实为保障国家粮食安全，提高粮食综合生产能力提供坚实的资源基础。全县共划定 51.41 万亩永久基本农田，其中水田 48.46 万亩，占比 94.27%；旱地 2.95 万亩，占比 5.73%，主要分布在资江沿岸和桃花江沿岸等河谷平原地带。

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基础上，将具有良好农田基础设施，具备调整补划为永久基本农田条件的耕地划为永久基本农田储备区。桃江县永久基本农田储备区补划

空间潜力不足，规划从历年恢复耕地中划定永久基本农田储备区 0.51 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。

第三节 巩固优化永久基本农田划定成果

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。根据开展的永久基本农田核实处置工作，确定桃江县永久基本农田划定不实面积 0.36 万亩。

——分析布局优化潜力。针对全县永久基本农田划定不实问题，为优化永久基本农田布局，从现有耕地、2021 年流入耕地、2022 年恢复耕地和 2023 年恢复耕地等方面评估永久基本农田补划潜力，全县总潜力能满足永久基本农田划定不实问题的调整优化。

明确永久基本农田布局优化方案。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国家有关要求分类调整永久基本农田布局。

——积极推进问题图斑就地整改。针对 2021 年以来新增耕地“非农化”“非粮化”地块，制定整改恢复实施方案，积极推进问题图斑就地整改。

——通过图斑空间置换优化布局。基于县域平衡原则，将辖区内优质的一般耕地与永久基本农田划定不实图斑进行空间置换，根据开展的永久基本农田核实处置工作，桃江县补划永久基本农田 0.38 万亩，用于置换永久基本农田划定不实图斑，引导永久基本农田集中连片布局，实现总体布局优化。

优化永久基本农田结构。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。

第四节 严格永久基本农田占用与补划

严格控制建设占用。落实永久基本农田特殊保护制度，强化永久基本农田对各类建设布局的优化，严格控制非农建设占用。一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，应严格限定在国家明确的重大建设项目范围内，严禁擅自扩大。重大建设项目必须首先依据规划优化选址，尽量不占或少占永久基本农田，确需占用的应对占用的必要性和占用规模的合理性进行充分论证，最大限度减少占用永久基本农田规模。

严格补划任务落实。重大建设项目占用或因依法认定的灾毁等原因减

少永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则，必须在可以长期稳定利用的耕地上落实永久基本农田补划任务，补划地块应当符合永久基本农田划定要求，尽量与原永久基本农田连片集聚，原则上优先从永久基本农田储备区中选取。建立踏勘论证制度，对占用的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，确保占用的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。依托全国永久基本农田动态监测监管系统，针对当前法律和相关政策规定的允许占用调整永久基本农田的情形，在永久基本农田布局调整完成后，按照最新的数据库标准进行数据建库，逐级开展数据库质量检查，逐级汇交到省，由省统一进行质量检查，合格后报自然资源部，实现动态更新管理。

第五章 严格耕地用途管制

第一节 分类落实耕地利用优先序

永久基本农田。占全县现状耕地面积的 91.62%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、玉米两大谷物的种植面积，其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永久基本农田的 35.33%，要求严格用于粮食生产，在耕地上应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永久基本农田的 64.67%，主要为现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的区域，该区域可维持种植利用现状，规划期结合国家和地方种粮补贴有关政策引导种植粮食作物。

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。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；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

一般耕地。占全县现状耕地的 8.38%，主要用于粮食、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改变耕地地类的前提下，适度种植其他农作物。

一般耕地不得挖湖造景、种植草皮；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；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。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占用一般耕地，确需使用的，应符合相关标准要求。将一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，严格实施年度“进出平衡”。

第二节 切实规范耕地占补平衡

严格执行耕地占补平衡。非农建设占用耕地的，依法落实耕地占补平衡，按耕地地类报。占用现状非耕地，但经实施土地开发整理补充耕地且经验收确认，已入库“全国耕地占补平衡动态监管系统”的，以及占用规划恢复耕地的，按耕地地类报批。农村村民建住宅，应符合乡镇国土空间规划，尽量使用原有宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田，确需占用一般耕地的，由桃江县人民政府落实耕地占补平衡。

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

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

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

围，村级及网格田长应定期做好巡查，发现问题及时按规定处理，防止出现补充耕地“非农化”、“非粮化”。

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

第三节 严格落实耕地进出平衡

落实进出平衡属地责任。桃江县人民政府对耕地进出平衡负主体责任，负责按年度在桃江县域内落实耕地进出平衡；确保年度转进耕地不少于转出耕地，转进水田不少于转出水田。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。

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，应当优先选址质量较低、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，规避非农建设占用耕地补充责任。建立耕地流出负面清单制度。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作层，不硬化、挖损地面或建设永久性建筑，在符合用地标准前提下，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。桃江县人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，并通过监管系统备案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，建立专门图层，未纳入总体方案的动态监测、督察执法、国土变更调查发现耕地转出图斑，一并纳入单独图层管理并进行标注。

第四节 严肃处置违法违规占用耕地

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

严肃处置违法违规占用耕地。结合卫星遥感监测、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，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。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。

第六章 保障重要农产品生产空间

第一节 优先保障粮食生产空间

严格落实粮食安全行政首长责任制，多措并举稳定粮食种植面积，全力保障粮食生产空间。至 2025 年，全县粮食播种面积稳定在 89 万亩以上，粮食产量稳定在 36 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。逐步形成以东南部双季稻种植区为核心的水稻生产空间布局。

拓展大豆玉米等生产空间。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，发展旱杂粮生产，积极发展旱地作物间作套种，进一步增加大豆、玉米、马铃薯等旱粮作物生产面积。

第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

保障城市郊区农业生产空间。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。

优化规模化畜禽养殖生产空间。合理规划设施农用地布局，推动生猪、牛、羊、家禽等产业向适度规模、健康饲养、生态平衡方向发展。巩固提质生猪生产，增加牛、羊、鸡、鸭等优质绿色畜禽产品供给。

优化渔业水产品生产空间。保护养殖水域、滩涂和传统渔场，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。重点发展桃花江蟹、澳洲龙虾、鳊鱼、鲈鱼等特色水产，有效保障水产品的优势供给。

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。突出笋竹、茶叶两大特色，因地制宜发展粮油、水果等多样化农产品生产能力和空间。

突出笋竹、茶叶两大特色。坚持标准化、生态化、科技化、规模化，高标准建设笋竹两用林、茶叶生产基地和示范园区。

优化油料作物生产空间。优化食用植物油产业布局，发挥“三高两低”油菜、湖南油茶生产优势，聚焦重点、多油并举，深挖潜力，扩大油菜种植面积，引导油茶种植空间由耕地向其他国土空间转移，依靠科技、主攻单产，千方百计提升油料产能。

改进水果和其他作物生产空间。加强水果、药材种植产业基地建设，合理优化种植布局，积极引导多年生木本藤本果、药作物从平原耕地向陡坡山地转移，用山上换山下，实现区域置换。抓好老果园品改低改，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

第一节 积极拓展补充耕地空间

整合现有耕地周边可开发资源潜力。以现有耕地为核心，将耕地周边零星分散、面积较小的其他农用地、其他草地、裸土地等宜耕后备资源地块和废弃农村宅基地、采矿用地等可复垦的低效建设用地，作为现有耕地周边补充耕地潜力来源。全县现有耕地周边单个地块面积3亩以下的补充耕地潜力合计0.03万亩，主要分布在武潭镇、桃花江镇和浮邱山乡等乡镇。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，优先将现有耕地集中连片的、有水源保证的地块开垦为耕地，作为有效补充耕地的来源。针对耕地细碎、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等问题，积极稳妥开展土地综合整治，通过全域规划、整体设计、综合治理，在改善农村生产生活条件和生态环境的同时增加有效耕地面积，提高耕地质量。

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0.42万亩，主要分布在灰山港镇、武潭镇等乡镇。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、生态保护红线、生态公益林和规划建设项目等范围内的地块，合理划定耕地后备资源。全县划定耕地后备资源2.86万亩，其中园地0.52万亩，林地0.95万亩，草地0.19万亩，坑塘水面1.21万亩，主要分布在灰山港镇、桃花江镇和浮邱山乡等乡镇。

第二节 加强耕地开发计划管理

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。通过拓宽补充耕地渠道，深入挖掘后备资源，到2025年，预计全县补充耕地0.57万亩；到2035年，预计全县补充耕地2.07万亩。结合全县规划期建设占用耕地需求和补充耕地潜力状况，逐级分解下达规划期补充耕地任务量。

表 7-1 桃江县规划期补充耕地指标分解表

单位：万亩

补充耕地任务	“十四五”期间					远期
	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年	
2.07	—	—	0.10	0.2	0.27	1.5

实行补充耕地开发年度下限管控。根据上级下达桃江县年度建设用地总规模及桃江县实际使用建设用地规模、补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施与后期管护情况、社会经济状况等因素，对桃江县的年度开发计划总规模进行下限管控。结合各乡镇建设占用耕地需求和耕地后备资源潜力，逐级分解下达规划期补充耕地任务量。

第三节 划定补充耕地重点区域

根据资源禀赋，科学划定补充耕地重点区域。将县域范围内补充耕地潜力较大、地块较为集中的区域作为补充耕地重点区域，重点区域主要分布在灰山港镇、桃花江镇。通过在重点区域内优先选择集中连片的现状耕地和现有耕地周边补充耕地潜力地块，实现耕地布局优化。

第四节 推进农村土地综合整治

因地制宜统筹推进综合整治。统筹推进土地整理、高标准农田建设、耕地质量提升、撂荒耕地整治、耕地后备资源开发。退化土壤改良修复等，完善农田基础设施条件，促进农业规模化经营和现代农业发展。近期拟通过推进灰山港镇全域土地综合整治试点项目，形成可复制、可推广经验，有序带动全县土地综合整治工作。

——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。将适宜恢复的耕地资源，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交易。

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。

第八章 稳妥有序推进耕地恢复

第一节 科学划定耕地恢复空间

开展可恢复耕地资源评价。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，开展“恢复属性”地类分析评价，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，用于全县耕地责任目标补足和耕地年度“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。全县可恢复耕地资源 5.39 万亩，其中林地 3.36 万亩（乔木林地 1.78 万亩、竹林地 0.43 万亩、灌木林地 0.13 万亩、其他林地 1.02 万亩），非林地 2.03 万亩（茶园 0.43 万亩、果园 0.16 万亩、其他园地 0.15 万亩、废弃坑塘水面 1.24 万亩、养殖坑塘 0.05 万亩），主要集中在分布在灰山港镇、桃花江镇和武潭镇。

积极引导统筹推进耕地恢复。在规划期间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。对于可恢复资源内的油茶林区分生产期，合理安排恢复时序。规划为远期要恢复的、暂时没有恢复计划的，考虑到农民收益，暂时允许农业结构调整。

第二节 确定耕地恢复重点区域

依据恢复耕地潜力和区域产业发展现状，科学划定恢复耕地重点区域。耕地恢复重点区域主要分布在灰山港镇、武潭镇和桃花江镇。

第九章 着力提升耕地质量

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。至 2025 年，规划新建高标准农田 15.12 万亩，改造提升高标准农田 4.68 万亩；至 2030 年，规划新建高标准农田 4.44 万亩，改造提升高标准农田 7.87 万亩；至 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。

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，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。依据区域地形地貌、气候特点、水土条件、耕作制度等因素，重点在牛田镇、石牛江镇、灰山港镇、桃花江镇等乡镇，按照相对集中、连片推进原则，围绕稳固提升水稻、油菜籽等粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。

严格落实后期管护。明确乡镇政府相关责任，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。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。

第二节 有序推进旱地改造水田工程

确定以水资源为约束的潜力空间。坚持以自然河湖水系为基础，以水定地、以水定产，综合考虑土壤条件、耕作便利度等因素，选取灰山港镇、桃花江镇等旱改水潜力较大的乡镇为重点实施区域，合理有序推进旱改水工程。预计到 2025 年，全县累计建成 0.14 万亩旱地改造水田；至 2035 年，全县累计建成 0.42 万亩旱地改造水田。

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，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。加强项目实施全程管理，按照高等级水田建设标准推进田块建设，因地制宜采取水源工程、田块修筑工程等措施，切实增强田块的保水性能，提升耕地质量。严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。

第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用

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，实现耕地层剥离的高效利用。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作为核的保护体系。建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地抛荒搭荒，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。推广利用农作物秸秆覆盖地表，少免耕播种，配套应用药剂拌种、种子包衣、化学除草等防治技术，减少土壤扰动，降低土壤侵蚀，促进蓄水保墒，提高土壤有机碳含量，稳定耕地质量，提高耕地固碳能力。

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

实施以科技创新为轴的固碳模式。加强科技创新，科学合理种植高产低碳品种，采用旱耕湿整、控水栽培等先进农艺措施，施用减排肥料、优化施肥方式、改进肥料种类、提高水肥耦合，抑制稻田甲烷产生，减少氧

化亚氮排放，在保障水稻丰产稳产的同时，实现增产与减排协同。

第五节 科学防治和利用污染耕地

严格源头管控。强化耕地分类管理原则，坚持预防为主、保护优先、风险管控，精准开展污染耕地源头管控和安全利用，严格防控重金属污染。对优先保护类耕地，加强预防保护，确保数量不减少、质量不下降；对安全利用类耕地，提高科技支撑，精选粮食品种，确保产出合格粮；对严格管控类耕地，全面退出水稻生产，按照“政府引导、市场主导、农民自愿”原则，开展种植结构调整，同时开展系统性治理，因地制宜发展特色产业，探索综合种养等耕地安全利用种养技术模式。

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

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

第十章 健全耕地保护管控体系

第一节 贯彻落实耕地保护基础制度

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》（草案）、《基本农田保护条例》、《土壤污染防治法》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、农用地分类管理制度等基础制度。

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

分阶段目标。到 2022 年底，全面建立县、乡（镇）、村（社区）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上级下达的目标。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。

全面实施“3+1”田长体系。建立县、乡（镇）、村（社区）田长及网格田长体系，建立田长会议、部门协作、督导巡护、信息公开、考核评价等配套制度。县级田长对全县耕地保有量、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（社区）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，耕地后备资源和恢复耕地资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的乡镇党政主要负责人按规定进行问责；六是全面实行线上线下耕地“云保护”，利用统一的耕地保护田长制信息管理平台、田长制APP和耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“空天地网”一体化综合监测体系，实现全

程监测监管。

第三节 构建耕地全程一体化管控体系

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政府真抓实干督查激励，强化耕地保护目标管理。

建立执法监督机制。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，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、可追责的硬杠杆。

第十一章 重点项目安排

第一节 土地整治项目

规划期间，全县拟实施灰山港镇全域土地综合整治 1 个重点项目；拟实施大栗港镇德茂园村、浮邱山乡水口山村、高桥镇千秋村、鸬鹚渡镇张子清村等 15 个村土地整治重点项目，高桥镇横马塘村、牛田镇小桃村、石牛江镇石牛江村、松木塘镇桥头河村、桃花江镇金花桥村等 16 个村土地整治重点项目，牛田镇临市街村、灰山港镇司马冲村等 21 个村土地整治重点项目，三堂街镇合水桥村、大栗港镇黄道仑村等 10 个村土地整治重点项目，松木塘镇天子山村等 3 个村土地整治重点项目，桃花江镇拱头山村等 5 个村土地整治重点项目，武潭镇清凉村等 3 个村土地整治重点项目，修山镇花桥港村、三堂街镇王母村等 3 个村土地整治重点项目共 8 个土地整治重点项目，建设规模 1.15 万亩。

第二节 旱改水建设项目

规划期间，全县拟实施桃花江镇、石牛江镇、牛田镇、高桥镇、浮邱山乡等 26 个村旱改水重点项目，大栗港镇、武潭镇、马迹塘镇等 24 个村旱改水重点项目，灰山港镇 12 个村旱改水重点项目共 3 个旱改水重点项目，建设规模 0.14 万亩。

第三节 恢复耕地项目

规划期间，全县拟实施鸬鹚渡镇鸬鹚渡社区、马迹塘镇谭家园村、大栗港镇黄道仑村等 9 个村恢复耕地重点项目，马迹塘镇九岗墩村、武潭镇莲花坪村等 12 个村恢复耕地重点项目，牛田镇临市街村、灰山港镇甘泉

山村等 20 个村恢复耕地重点项目，三堂街镇合水桥村等 5 个村恢复耕地重点项目，石牛江镇上七里村、桃花江镇大华村等 7 个村恢复耕地重点项目，石牛江镇小坡头村、桃花江镇金花桥村、浮邱山乡齐心村、高桥镇石井头村、牛田镇小桃村等 15 个村恢复耕地重点项目，松木塘镇松木塘村等 5 个村恢复耕地重点项目，修山镇八都村、沾溪镇沾溪村、浮邱山乡水口山村等 5 个村恢复耕地重点项目共 8 个恢复耕地重点项目，建设规模 2.26 万亩。

第四节 高标准农田建设项目

规划期间，全县拟实施桃花江镇等 10 个乡镇高标准农田建设项目，马迹塘镇等 10 个乡镇高标准农田建设项目，大栗港镇等 9 个乡镇高标准农田建设项目，牛田镇等 2 个乡镇高标准农田建设项目，石牛江镇等 2 个乡镇高标准农田建设项目，武潭镇等 5 个乡镇高标准农田建设项目，大栗港镇等 4 个乡镇高标准农田建设项目，浮邱山乡等 5 个乡镇高标准农田建设项目，鸬鹚渡镇等 2 个乡镇高标准农田建设项目，灰山港等 2 个乡镇高标准农田建设项目共 10 个高标准农田建设项目，建设规模 32.27 万亩。

第十二章 强化规划实施保障

第一节 加强组织领导和统筹协调

压紧压实各级耕地保护主体责任。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，彰显桃江担当，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，压实压紧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。全县各部门要各司其职、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，加大督查执法和政策宣传力度。农业农村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，开展土壤污染调查做好耕地的管控与修复，规范耕地利用和农业结构调整，有序推进农村土地流转；林业部门要严格控制耕地转为林地，统筹林业保护规划与耕地后备资源关系；财政部门要保障耕地保护奖补资金落实，强化资金监督管理；环保部门要加强土壤、水体等污染防治的统一监管，指导修复和改善农田生态环境；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。发展和改革部门等其他相关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、法院等部门要加强协调联动，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

强化与规划年度计划衔接。耕地保护专项规划要落实本县国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划等规划的要求，做好与林地等其他相关专项规划的衔接，共同扛起耕地保护责任。按照短期计划与长期规划协调配合的要求，年度计划要落实耕地保护专项规划提出的发展目标和重点任务。将专项规划确定的主要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，明确重点区域、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。落实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。落实规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估制度，积极开展粮食安全等相关评估考核，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

加强基础信息采集与重点场景应用。以“田长制”为抓手，考虑耕地集中、违法行为高发易发等因素设置铁塔监控探头，充分应用卫星遥感、无人机航拍、视频实时监控等现代化信息技术，结合历史影

像、耕地卫片检查以及在建项目数据入库等基础数据，加强卫星遥感、铁塔视频监管、巡查员田间巡查等多源信息采集，初步搭建全天候动态监管体系，各级田长利用高清铁塔视频监控、遥感监测、卫片执法等数字化手段，对管辖区内耕地现状变化进行全天候、全时段监督，通过个人智能终端及时报告、制止、查处违法违规占用或破坏耕地行为，形成耕地保护可视化闭环。

构建智慧化耕地保护监管体系。运用视频实时监控技术手段，以人工智能为手段、以核心业务为重点、以塔基监测为基础，搭建破坏耕地行为分析、核实处理、动态管控为一体的耕地保护监管技术平台，实现对耕地面积和耕地动态的实时监控、自动识别、自动告警、任务巡查等全过程精确监管。构建“天上看、地下查、视频探、网上管”的全天候、全方位、全覆盖的耕地保护监管体系，利用信息化手段与人工巡查相结合，将监管窗口前移，形成线上、线下一体化管控机制，有效遏制新增违法用地情况发生，从源头上做到早发现、早制止耕地“非农化”和“非粮化”。为切实保护耕地，保障国家粮食安全提供全方位信息和技术支撑。

第四节 加强耕地保护机制探索创新

健全耕地保护机制。一是建立健全耕地保护补偿激励机制。贯彻落实国家主体功能区战略对农业空间的定位，探索建立粮食产销区利益补偿机制，平衡耕地保护责任主体和耕地保护受益主体利益。县人民政府落实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。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。二是**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。

健全永久基本农田保护机制。一是**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。二是**构建永久基本农田动态监管机制**。依托全省永久基本农田动态监管系统，及时动态更新永久基本农田划定数据库，并纳入自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，作为土地审批、卫片执法、土地督察的重要依据。对调整永久基本农田布局的建设项目实行清单式管理，通过信息化监管平台、“双随机一公开”以及不定期检查等方式，对补划永久基本农田的数量、质量进行动态监管，实现永久基本农田调整、补划全链条管理。结合土地督察、全天候遥感监测、土地卫片执法检查等，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全程跟踪，实现永久基本农田全面动态管理。三是**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。

建立耕地恢复长效机制。一是建立“耕地恢复+”实施模式。探索建立耕地恢复部门统筹机制，将年度耕地恢复计划、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，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、镇村实施、鼓励社会资本参与、群众支持”的工作机制，按照“以奖代投”的方式组织实施耕地恢复。鼓励建立“耕地恢复+土地流转”等“耕地恢复+”模式，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。二是**拓宽恢复耕地资金筹措渠道。**建立多元筹措机制，充分发挥财政资金的引导作用，从土地出让金、耕地开垦费等列支恢复耕地专项资金，专项用于耕地恢复；积极吸引各类社会投资，切实保障耕地恢复资金需求。采取先恢复后补助等多种方式支持耕地恢复，采取以奖代补的办法鼓励农民个人复耕复种。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。三是**建立完善耕地恢复管理制度。**建立恢复耕地实施管理办法，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，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。建立完善耕地保护补偿监管机制，统筹推进耕地保护、生态修复、产业发展和乡村治理等工作，提高粮食综合生产能力，加大中低产田改造力度，发展现代农业，促进农业增效、农民增收。

第五节 挖掘和传播耕地的文化价值

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

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

开展美丽田园创建活动。以整治耕地“非粮化”、违法乱占耕地、抛荒地等耕地保护行动为切入点，强化与农业农村、财政、生态环境、水利、交通等多部门的协调联动，在全县开展美丽田园创建活动，定期评比表彰“最美田园”，着力打造一批田园环境整洁、农业设施整齐、生产过程清

洁、整体效果美观的美丽新田园示范样板点。同时，加大对美丽田园创建的宣传力度，推广工作中的好经验、好做法，发动社会各界共同参与田园整治行动，促进城乡环境优化、美丽经济发展、百姓增收致富。