

怀化市耕地保护国土空间专项规划 (2021-2035年)

前 言

耕地是人类赖以生存和利用的基础性资源，是国家粮食安全的重要保障。党中央、国务院十分重视耕地保护，十九大以来，习近平总书记多次指出耕地保护工作的重要性，强调要严防死守18亿亩耕地红线，要采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，对违法占用耕地“零容忍”。

怀化市多山地丘陵，耕地资源稀缺，必须牢牢守住耕地保护红线。研究编制《怀化市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）是怀化市国土空间总体规划进一步强化耕地保护与利用的有力举措，为实施国家“藏粮于地、藏粮于技”粮食安全战略提供有力的资源保障。

《规划》以怀化市国土空间总体规划确定的“三区三线”为基础，系统构建耕地保护利用分区，明确分区用途管制，合理安排规划期内耕地空间、永久基本农田空间、补充耕地空间等各类空间，是指导各县（市、区）落实耕地保护任务、补充耕地数量、提高耕地质量、改善耕地生态和优化耕地空间格局的重要依据。

规划范围包括怀化市市域和鹤城区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

“民以食为天，食以农为源，农以地为本”，耕地是我们赖以生存和利用的基础性资源，是社会永续发展的根本命脉。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，怀化市耕地“非农化”“非粮化”尚未得到根本遏制。特别是近年来，受新冠疫情、极端天气、俄乌冲突、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。党的十八大以来，党中央先后实施一系列硬措施，守住了耕地红线，初步遏制了耕地总量下滑趋势，但人多地少的国情没有变，耕地“非农化”“非粮化”问题依然突出，守住耕地红线的基础尚不稳固，新时代新征程上，耕地保护任务仍然艰巨。

强化规划引领，落实耕地保护优先。耕地保护国土空间专项规划，是严格落实党中央、国务院关于耕地保护的重大决策部署，贯彻落实《中共怀化市委怀化市人民政府关于全面推行田长制严格耕地保护的实施方案》（怀办发电〔2022〕55号）工作要求的具体体现，也是实现全市耕地高质量保护和高水平利用的重要依据。充分认识耕地保护存在的问题和面临的挑战，统筹发展和安全、保护和保障，扎实推进耕地数量、质量、生态和文化“四位一体”保护，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，保障粮食安全，为落实“三高四新”美好蓝图、全面建设社会主义现代化新湖南构筑坚实的资源基础。

第一节 资源基础

怀化市地处雪峰山区，全境以山地为主，耕地分布较为零散。耕

地资源主要分布于丘陵、岗地与河谷平原，该区域地势较平缓，土壤土层厚度大，灌溉设施齐全，耕地类型以水田为主。优质耕地基本位于中部地区，且多呈平行线状，分布在河流两岸的相对平坦地带，主要集中在溆浦、辰溪、中方、洪江、麻阳等县的河谷地带。

耕地空间总体呈现三大分区格局。全市土地面积4126.69万亩，耕地面积427.97万亩，占土地总面积的10.37%，占湖南省耕地面积的7.88%。耕地类型有水田、旱地、水浇地三种，其中水田面积380.14万亩，占全市耕地面积88.82%；旱地面积47.83万亩，占比11.18%，水浇地仅在通道侗族自治县极少分布，面积0.0001万亩。从空间分布上来看，洪江区与鹤城区的耕地资源占比较少，分别占0.27%与2.20%；溆浦县耕地资源最多，占比15.72%，其次是沅陵县和芷江侗族自治县，分别占比14.66%、10.82%。

—西北部武陵山区涉及沅陵县、辰溪县和麻阳苗族自治县，耕地总面积130.18万亩，占比30.42%。其中水田119.30万亩，旱地10.88万亩；

—东部雪峰山区涉及溆浦县、芷江侗族自治县、鹤城区、中方县、洪江市、洪江区和新晃侗族自治县，耕地总面积213.85万亩，占比49.97%。其中水田182.33万亩，旱地31.52万亩；

—南部山群区涉及会同县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县，耕地总面积83.94万亩，占比19.61%。其中水田78.51万亩，旱地5.43万亩。

第二节 发展定位

“十四五”期间，全市发展仍然处于重要战略机遇期，机遇和挑战都有新的发展变化。深入实施“五新四城”战略，即举全市之力建设国际陆港，着力打造内陆地区改革开放新高地；突出发展特色优势

产业，着力建设现代化产业新体系；坚持生态优先绿色发展，着力推动发展方式新转型；加快鹤中一体化进程，着力构建经济增长新引擎；全面推进乡村振兴，着力绘就山乡巨变新画卷，奋力建设国际陆港之城、生态绿色之城、创新创业之城、宜居智慧之城。到二〇三五年，基本建成经济强市、科教强市、文化强市、生态强市、开放强市、健康怀化，基本实现社会主义现代化。

——**建设对接西部陆海新通道战略门户城市。**立足国内国际双循环新发展格局，按照“通道+枢纽+平台+产业”模式，畅通“六向拓展”国内国际大通道，建设与五省通衢相匹配的全国性综合交通枢纽，建设连接成渝双城经济圈、北部湾经济区、粤港澳大湾区、长三角地区和东盟国家的重要物流枢纽，打造多元化国际化开放平台，构建现代化产业支撑体系，加强与通道沿线地区及东盟国家的经贸合作，推动通道经济与枢纽经济融合发展。

——**建设五省边区生态文明中心城市。**在“十三五”规划的“一个中心”基础上，进一步丰富内涵。筑牢长江经济带和湖南西部生态屏障，创建国家生态文明建设示范市、国家森林城市、全国文明城市，坚持保护优先、绿色发展，把怀化建成水清山绿、市强民富、文明和谐的五省边区生态文明中心城市。

——**建设武陵山片区高质量发展示范区。**着力建设“五个示范区”：建设创新链、产业链、人才链、金融链、价值链五链融合示范区；建设湘南湘西承接产业转移示范区；建设脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接示范区；建设生态产品价值实现示范区；建设红色教育与全域旅游示范区。

第三节 主要成效和问题

全市始终高度重视耕地保护，在湖南省委、省政府的部署领导下，

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度。建立完善耕地保护共同责任机制，严格落实耕地保护制度，以高标准农田建设、土地整治为重要抓手，通过管控、建设和激励约束多措并举牢牢守住了耕地红线，为保障粮食安全、实施乡村振兴、促进农民增收发挥重要作用。

（一）主要成效

严格落实制度，耕地保护得到新增强。全市在耕地保护上坚持“开源”与“节流”并重，全面落实永久基本农田特殊保护制度。实施土地规划管控和计划引导，严格控制建设占用耕地。科学划定永久基本农田保护红线，建立划定永久基本农田储备区。建立完善耕地保护共同责任机制，层层压实耕地保护责任，将耕地保护责任和占补平衡工作纳入对县（市、区）党委政府主要领导年度绩效考核范围，并作为领导干部离任审计的重要内容。

重点突破推进，占补平衡取得新成效。近年来出台了《怀化市加强耕地保护和改进占补平衡工作方案》（怀发〔2018〕11号）、《关于规范城乡建设用地增减挂钩指标及耕地占补平衡指标管理的通知》（怀政办函〔2019〕36号）、《关于调整城乡建设用地增减挂钩指标及耕地占补平衡指标价格的通知》（怀政办函〔2020〕16号）、《关于进一步加强耕地保护工作的通知》（怀政办函〔2021〕15号）等一系列文件，2018年首开全省先河建立市级新增耕地指标统筹调剂体系，近五年来，全市补充耕地面积8.78万亩，建设占用耕地面积2.15万亩，连续实现市域内耕地占补平衡；同期，全市获批城乡建设用地增减挂钩面积7.62万亩，节余指标用于建设项目增减挂钩指标使用及对外流转交易。

开展专项整治，乱占耕地呈现新改善。近年来，扎实开展“大棚房”问题专项清理，对发现的80个“大棚房”问题全部整改到位，坚决制止耕地“非农化”、防止“非粮化”。清查整治违建别墅问题40宗68栋，全部通过拆除、没收处置到位。深入开展农村乱占耕地建房专项整治，涉及占用耕地1.4万余亩，新增农村乱占耕地建房问题已全部移交整改。通过狠抓省级例行督察整改、武汉督察局土地例行督察和矿产资源督察整改、月清“三地两矿”整改和卫片执法检查，充分发挥督察执法监管“利剑”作用，全市违法用地和侵占耕地行为得到有效遏制。

发挥利益导向，耕地效益赢得新提高。通过开展“农田三变”专项行动，积极探索保护耕地、多种粮种好粮的特色路径。一是“小田变大田”。推掉田埂集中流转，不仅让种粮大户更加方便使用农业机械，还实现了耕种面积的增加。二是“闲田变忙田”。采用奖补激励措施，按照恢复地类类型及恢复难易程度确定奖补标准，给予农户1000~4000元/亩的资金补助。在增加农户收益的同时，全市耕地恢复工作进展顺利，2022年完成恢复耕地面积6.28万亩，较年度目标任务5.38万亩超额完成0.9万亩。三是“差田变好田”。为深入贯彻7月28日中央政治局会议、中央财经委员会第十一次会议和国务院会议精神，抢抓政策机遇，充分利用政策性开发性金融工具，积极推进创新高标准农田建设投融资模式，引导国有企业资本参与，提高投入标准，提升建设质量，保障粮食安全，并率先在溆浦县、洪江市、沅陵县开展试点工作。

（二）主要问题

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然较为突出。近年来，通过分类处置、推进整改，以及日常巡查、信访、媒体、12336举报系统

等多种方式，及时发现和遏制违法占用耕地建设或变相占用耕地行为，有效遏制了一批违法占用耕地和乱占耕地建房行为的发生。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。

耕地后期管护难。虽然全市占补平衡在数量上实现了平衡，但质量上还存在一定问题：一是新增耕地质量不平衡，新增的耕地土壤肥力较低，漏水漏肥，给农业生产造成了新的障碍；二是由于部分县市区管理不规范，补充耕地项目开发缺乏规划管理，新增耕地存在“上山”现象，形成较多非集中连片区，地块面积小且分散，后期耕种管护难度大。

耕地分散，山区农民种粮积极性不高。怀化市属于典型丘陵山区，土地面积大，山地多，2020年末，怀化市实有耕地面积为427.97万亩，占湖南省的7.88%，全市人均拥有耕地0.93亩。丘陵山区耕地较为分散，坡耕地、梯田占比高，撂荒问题突出，难以规模化、机械化生产，因而农民种粮投入的人力、物力、财力远高于平原地区。而粮价为全国统一，导致山区农民种粮意愿不高，转而使用耕地种植柑橘、油茶、茶叶等经济果木，这对耕地保护工作带来较大挑战。

部门协同机制有待进一步完善。耕地实行数量、质量、生态和文化“四位一体”保护，数量管理主要在自然资源部门，质量管理主要在农业农村部门，生态管理在农业农村和生态环境部门，文化管理主要在文旅部门。“非农化”整治由自然资源部门牵头，“非粮化”整治由农业农村部门牵头，但在实际工作中，各部门职能很难清晰界定，工作衔接协同不顺畅，影响耕地保护效率。

第四节 形势与挑战

应对粮食安全危机要求严守耕地红线。习近平总书记反复强调粮

食安全的极端重要性，明确指示粮食安全是“国之大者”。从全球看，据联合国2021年《世界粮食安全和营养状态》报告，受新冠疫情等因素影响，2020年粮食短缺人口大幅增长，占全球人口10%的人口正面临饥饿，中度或重度粮食不安全发生率增至30.4%，全球近三分之一的人口，无法得到营养充足的食物。从全国看，尽管我国实现了粮食生产“十一连增”，口粮自给有余，但粮食供需形势依然严峻。据《2021年国民经济和社会发展统计公报》和海关总署发布数据，2020年粮食进口1.6亿吨，同比增长18.1%。我们必须牢牢把住粮食安全主动权，始终紧绷粮食安全这根弦，以稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。

确保耕地“实至名归”要求严格用途管制。党中央、国务院关于耕地保护的要求非常明确，“耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”。立足新发展阶段，必须把握好耕地保护与城乡统筹、与经济发展方式转变、与生态文明建设的内在联系和发展规律，以用途管制为核心全面落实耕地保护“双平衡”制度。严格规范耕地“占补平衡”制度，耕地流向非农建设用地的，严格落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”，确保补充耕地真实可靠。严格落实“进出平衡”制度、耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，必须在年度内补足数量相等、质量相当的可以长期稳定利用耕地。充分运用现代信息技术，结合实地巡查等方式，及时发现、处置耕地“非农化”“非粮化”问题。

面临资源环境约束趋紧要求创新保护机制。实施国家重大战略、推进以县城为重要载体的城镇化均需用地要素保障，规划期内土地需求规模将大幅增加，耕地资源的供给更趋紧张、“保”“用”矛盾日益突出、新的趋势性变化给耕地保护工作带来新的使命要求。耕地结

构性和区域性问题的凸显、落实“先补后占、占优补优、占水田补水田”难度日趋加大、耕地保护面临着数量、质量和生态等方面多重压力。全市耕地后备资源结构不均衡，耕林资源交叉导致矛盾突出，集中连片度和耕地有效转化率较低，有效资源极其有限。全市补充耕地指标也极不均衡，健全耕地保护政策制度体系，构建合理的统筹调剂机制势在必行。

践行人民至上理念要求突出保护农民利益。耕地既是生产资料，也是生活资料，是农民安身立命之本，也是广大农民在城乡间自由进退的心底依靠。当前，以现代农业为指向的土地规模化经营正在发生重大变化，从农户间的小规模土地流转向联合经营主体大规模流转的新业态趋势已难以逆转，土地流转造成的“非粮化”经营模式、“非农化”产业用地流向必然对耕地可持续生产能力产生威胁。统筹好耕地用途管制与广大农民的切身利益，激发农民开展农业生产特别是粮食生产的积极性，构建耕地保护与乡村振兴统筹发展的新格局，是当前及今后一段时期内需要解决的重大课题。

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、国务院关于耕地保护的重大决策部署，贯彻落实《中共怀化市委怀化市人民政府关于全面推行田长制严格耕地保护的实施方案》（怀办发电〔2022〕55号）工作要求，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，发挥“一带一部”区域优势，融入西部陆海新通道，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，突出把握好量质并重、严格执法、系统推进、永续利用等重大要求，坚持系统观念，扎实推进耕地数量、质量、生态、文化“四位一体”保护，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，为实现“三高四新”美好蓝图，建设现代化新怀化提供坚实的资源基础。

第二节 规划原则

坚持国家立场，保护优先。严格按照“先农田，再生态，后城镇”顺序，优先划定耕地和永久基本农田，实现耕地保护目标任务带位置上图入库，坚决保住“米袋子”“菜篮子”生产空间。

坚持系统思维，统一管控。按照因地制宜原则，统筹好耕地、林地、园地等农用地空间关系，处理好耕地与生态保护红线、建设用地的空间关系；按照“米袋子”优先、“菜篮子”调优、林果业上山原则，统筹协调好耕地用途与各类农业生产活动的关系；按照良田净增加原则，统筹好耕地恢复与高标准农田建设、农村土地整治的关系，

将各类空间都统一到国土空间同一底板、实现耕地保护“一张图”管控。

坚持从严从实、稳妥过渡。坚持严的总基调，以“零容忍”的态度，采取“长牙齿”的硬措施，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，确保耕地实至名归。按照“存量过渡，遏制增量”原则，协调农村建房合理用地需求和耕地红线的关系，杜绝新增违法违规占用耕地，稳妥处置存量问题，依法依规保障民生用地需求；科学规划恢复耕地空间，留出过渡期，推动“可恢复耕地”逐步复耕。

坚持问题导向，精准施策。立足当前耕地保护的突出问题，坚持问题导向，强化工作举措，坚持保数量、提质量、管用途、挖潜力，严格耕地用途管制，依法依规抓好问题整改，切实抓好耕地保护各项任务落地落实。聚焦目标精准施策，提高耕地保护政策的科学性，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，筑牢粮食安全根基。

第三节 规划目标和任务

坚定不移地打造现代化农业发展格局，按照农业农村优先发展总方针，全面实施乡村振兴战略，坚决落实“藏粮于地、藏粮于技”的国家战略，坚持最严格的耕地保护制度，牢牢守住耕地红线，增强耕地保护意识，夯实粮食生产能力基础，遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，确保全市耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善、格局更优化。

到2035年，耕地和永久基本农田保护取得阶段性进展，全面落实“藏粮于地、藏粮于技”国家战略，为夯实农业生产基础，保障重要农产品有效供给，促进农业产业高质高效，建设共同富裕示范区提供坚实的自然资源保障。耕地和永久基本农田保护红线牢牢守住，耕地

保护责任全面落实，粮食种植面积稳步提升，严格耕地用途管制建立健全，耕地“非农化、非粮化”现象明显遏制，土地综合整治大力推进，补充耕地资源得到保障，耕地质量和集中连片度进一步提高，耕地保护长效管理机制建立完善，实现耕地保护精准化和数字化管理，为全面实现耕地数量、质量、生态、文化“四位一体”保护美好愿景夯实了有利的基础。

——**耕地保护任务得到有效落实。**统筹耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”，将耕地和永久基本农田保护任务落到图斑、地块，责任落实到各级政府。至2025年，耕地保护目标不少于427.97万亩，永久基本农田保护面积不少于376.95万亩，永久基本农田储备区规模不少于3.76万亩；至2035年，耕地保护目标不少于423.93万亩，永久基本农田保护面积不少于376.15万亩，永久基本农田储备区规模不少于3.76万亩。

——**粮食作物确保稳定供给。**作为湖南省著名的优质稻产区、中国传统的杂粮产地，不断加强怀化粮食生产功能区的建设和管护，严格保持种粮属性，推进武陵山片区怀化30万亩杂交水稻制种基地建设，发挥“杂交水稻发源地”、“三大杂交水稻制种国家级基地”的品牌优势，挖掘山区生态粮食生产潜力，确保粮食播种面积和产量只增不减、自给率稳定提高。至2025年，全市新建高标准农田建设面积不少于89.89万亩，粮食播种面积465万亩；至2035年全市累计高标准农田建设面积不少于376.15万亩。

——**耕地“非农化”、“非粮化”整治显现成效。**全面贯彻落实国务院关于制止开展制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”工作要求，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占补平衡，积极拓宽途径补充可以长期稳定利用耕地。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依法依规实行年度进出平衡。

——**农产品保障有效供给。**因地制宜，优化农业生产力空间布局，优先保障粮食生产空间，切实保障“菜篮子”产业空间，大力优化农产品多样化生产空间，加大自主创新力度，奋力打造集科研、生产、成果转化为一体的种业发展新高地，至2025年，油菜播种面积180万亩，大豆玉米带状复合种植面积达10万亩。至2035年，油菜播种面积200万亩。

——**耕地治理能力不断提升。**以土地管理法、基本农田保护条例等耕地保护法律为支撑，加快完善耕地保护制度建设，全面推行“田长制”，健全空天地网一体化管控体系，全面推进耕地保护信息化建设进程，切实提升智慧耕地监管水平。

专栏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	427.97	423.93	约束性
永久基本农田保护面积	376.95	376.15	约束性
永久基本农田储备区规模	3.76	3.76	预期性
补充耕地任务量	4.40	11.00	预期性
粮食播种面积	465	465	预期性
油菜种植面积	180	200	预期性
高标准农田建设任务 (累计建成)	89.89	376.15	预期性

第三章 严守耕地保护红线

第一节 落实耕地保护党政同责

2022年中央一号文件提出，要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。实行耕地保护党政同责。

严格耕地用途管制。按照“先农田、再生态、后城镇”的顺序，科学划定永久基本农田保护红线，严守全市2025年427.97万亩耕地、376.95万亩永久基本农田和2035年423.93万亩耕地、376.15万亩永久基本农田的保护目标。扎实开展耕地保护专项规划和耕地“一张图”编制工作，明确耕地和永久基本农田向建设用地和其他农用地转化的管制规则，引导各类建设项目不占或少占优质耕地资源。同时，铺开“多规合一”村庄规划编制，将上位规划确定的耕地保有量、永久基本农田指标细化到图斑地块，确保图、数、实地相一致。

强力推进占补平衡。怀化市率先在全省范围内建立市级耕地指标库，专项用于解决重点项目和部分县市耕地指标不足的问题。2018-2022年，全市补充耕地面积8.78万亩，建设占用耕地2.15万亩，连续实现市域内耕地占补平衡。通过有序安排土地综合整治、高标准农田建设、旱地改造水田等工程补充可以长期稳定利用耕地，力争规划期全市补充耕地不低于11.00万亩。

全面落实年度耕地“进出平衡”。落实永久基本农田特殊保护制度，严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“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。对于无法落实进出平衡的县市区采用经济补偿机制进行统筹调剂。

稳妥有序恢复耕地。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，有计划、有目标、有节奏地恢复耕地。在完成进出平衡的前提下净流入部分可计入年度恢复耕地任务，用于补齐责任目标缺口。

第二节 从严控制建设占用耕地

落实主体功能区战略，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制全市城镇开发边界、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“鹤中一体化”、城镇集约集聚发展。统筹发展和安全，严格按照“先农田，再生态，后城镇”统筹全市国土空间布局，加速推进“鹤中一体化”重点项目和生态城镇联动发展的同时，对全市城镇开发边界内4.17万亩耕地占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，保障落实“五新四城”战略，建设国际陆港，以鹤城区主城区、中方县城“双城”为核心，以芷江侗族自治县、洪江市、洪江区为副中心，实现生态城镇联动发展。

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，在全力保障怀桂高铁、靖永郴铁路、秀益铁路等线性基础工程，芷江机场航站楼、沅陵、辰溪、溆浦、洪江区、芷江等5个通用机场，沅水洪江—辰溪航道建设工程、沅水鱼潭航电枢纽工程、溆水溆浦县城—银珍电站航运工程等基础设施建设的同时，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，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农

田占比上限。

统筹优化乡村空间布局。落实乡村振兴战略部署，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。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

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，有序实施平原林地与山坡耕地调整转换专项行动，坚持耕地和林地空间协同治理，不断优化耕地和林地空间布局，积极稳慎推进“耕地下山、林地上山”工作，实现土地平整与集中连片，提高耕地规模化、集约化利用水平，满足规模化、机械化、现代化粮食生产的需要。规划期内，根据怀化山地、丘陵的地理特征，相对均衡地选择不同具有代表性的地方开展平原林地与山坡耕地调整转换试点工作。至2035年，优先启动一部分试点县市，在规划期内推动辰溪县、沅陵县、新晃县等部分坡度较高的耕地与县域内平坡林地进行交换。

调整转换潜力排摸。系统排摸怀化市平原林地与山坡耕地调整转换潜力，在符合国土空间规划体系中相关规划前提下，实施耕地“进出平衡”。优先从第二次全国土地调查是耕地，第三次全国国土调查

不是耕地，不在市、区等有关部门已实施重点项目范围内，且标注为“工程恢复”的林地、园地等范围内整治为耕地。

耕地与林地空间协同治理。优化农业、林业与耕地空间布局，推进耕地集中连片整治，满足规模化、机械化、现代化粮食生产的需要。

市域耕地集中连片水平进一步提升，有效实施耕地“进出平衡”，规划期内验收辰溪县、沅陵县、新晃县林地与山坡耕地调整转换工程等一批亮点工程，成功推广怀化经验。

第四节 加强特殊区域耕地保护和利用

特殊区域耕地保护和利用主要针对自然保护地核心区范围内耕地、批而未用耕地、种植油茶耕地、严格管控类耕地、河湖范围内耕地、生态保护红线范围内耕地以及城镇开发边界内耕地和基础设施建设占用耕地等，对全市特殊区域内耕地重点分析研究，有利于掌握耕地流失情况，并提出有效解决预案。

（一）特殊区域内耕地分布情况

生态保护红线内耕地。全市生态保护红线内耕地3.78万亩（水田2.83万亩，旱地0.95万亩），其中自然保护地范围内耕地3.03万亩（核心区范围内0.90万亩，一般控制区内2.13万亩），自然保护地外生态保护红线内耕地0.75万亩。自然保护地核心区范围内耕地集中主要分布在湖南中方康龙省级自然保护区、湖南借母溪国家级自然保护区、湖南芷江三道坑省级自然保护区、湖南鹰嘴界国家级自然保护区4个自然保护区。

城镇开发边界内耕地。全市城镇开发边界内耕地4.17万亩（水田3.43万亩，旱地0.74万亩），与规划建设占用重叠面积3.29万亩。

河湖管理范围内耕地。全市位于河湖高水位线范围内耕地1.99万亩

（水田1.63万亩，旱地0.36万亩），其中纳入耕地保护目标耕地1.10万亩，未纳入耕地保护目标耕地0.89万亩。

批而未用耕地。全市批而未用耕地3.37万亩，鹤城区、洪江市、中方县、沅陵县四个县批而未用耕地较多，分别占比18.42%、14.60%、14.50%、13.06%。

种植油茶耕地。全市种植油茶耕地1.60万亩，其中水田1.42万亩，旱地0.18万亩。主要分布在中方县、辰溪县、溆浦县和新晃侗族自治县，分别占比30.60%、16.46%、15.62%、13.16%。

严格管控类耕地。全市严格管控类耕地3.80万亩，其中水田3.55万亩，旱地0.25万亩。主要分布在沅陵县、辰溪县、溆浦县，分别占比25.03%、24.57%、19.15%。

（二）特殊区域内耕地优化预案

优先安排符合退耕条件、群众退耕积极性高、前期工作准备充分的地方，采取“自下而上、上下结合”的方式，对全市特殊区域内耕地实行分阶段稳妥有序退出。

生态保护红线内耕地。按照生态保护红线和自然保护地管控要求，在2025年全市自然保护地范围内3.03万亩耕地退出耕种，自然保护地以外耕地，在不扩大现有耕地前提下，可继续耕种。

城镇开发边界内耕地。未占用继续作为耕地耕种，占用时对必要性、合理性和用地规模开展论证。优先保障鹤城区主城区、中方县城“双城”核心和芷江侗族自治县、洪江市、洪江区副中心。

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。纳入耕地保护目标的1.10万亩耕地优先在2025年退出，未纳入耕地保护目标的0.89万亩耕地在2035年退出。

批而未用耕地。统筹考虑合理安排使用这部分耕地，避免由批到

用期间的空档期，形成土地荒芜、闲置。同时，倒逼各地对于长期不能建设使用的土地特别是耕地，或者加快开发建设节奏，或者撤销核销批文恢复原用途，充分发挥其作用，避免造成资源浪费。规划至2025年对全市批而未用土地动态清零，加快开发建设节奏，或者撤销核销批文恢复耕地种植。

种植油茶耕地。根据《加快油茶产业发展三年行动方案（2023—2025年）》、《湖南省油茶产业发展三年行动方案》和《关于保障油茶生产用地的通知》文件要求，为保障油茶产业发展，至2025年前对种植油茶耕地实行有序退出。

严格管控类耕地。根据全市严格管控区耕地状况，因地制宜对严格管控区水田类耕地采取管控措施，重点督导沅陵县、辰溪县严格管控区耕地状况，科学选择替代作物，统筹开展种植结构调整，各县（市、区）实事求是调查摸底，确保2025年前严格管控类耕地退出水稻耕种。该类耕地仍作为耕地属性予以保留。

对于城镇开发边界内占用耕地严格落实耕地占补平衡；全市生态保护红线内耕地、河湖管理范围内耕地、种植油茶耕地共计7.37万亩，对于此类耕地严格落实进出平衡。

专栏3-1 特殊区域内耕地管控规则

生态保护红线内耕地：按照生态保护红线和自然保护地管控要求，对自然保护地核心区内耕地，实行稳妥有序退出；自然保护地核心区外的耕地，允许在不扩大现有耕地的前提下，开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施。

河湖管理范围内耕地：对河湖管理范围内耕地，在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下依法依规分类处理，其中位于主河槽内、洪水上滩频繁、水库征地线以下的不稳定耕地，不纳入耕地保护目标任务，实行有序退出。对于纳入耕地保护目标的耕地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高秆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。

城镇开发边界内耕地：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。

批而未用耕地。对于批而未用耕地，统筹合理安排使用，避免在由批到用期间的空档期

形成土地荒芜、闲置，对于长期不能建设使用的土地特别是耕地，或者加快开发建设节奏，或者撤销核销批文恢复原用途，切实做到“寸土必惜、寸土必用、寸土不弃、寸土不闲”。

严格管控类耕地。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、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、原位化学修复和异位化学修复等化学改良技术以及生物改良技术对严格管控类耕地进行改良。

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红线是国家意志、刚性约束。巩固永久基本农田划定成果，加强永久基本农田特殊保护，全面加强质量建设，将永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收的高标准农田。

第一节 科学巩固永久基本农田和储备区

科学合理下达目标任务。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，将省厅确定下达的376.15万亩永久基本农田保护面积任务逐级分解下达，科学合理确定各县市区保护面积任务，切实推进在县乡层面将永久基本农田严格落实到地块。注重与生态空间和城镇发展空间的衔接，以“三区三线”划定的永久基本农田为基础，到2025年，全市永久基本农田保护面积不少于376.95万亩，占湖南省永久基本农田保护面积的7.83%；到2035年，全市永久基本农田保护面积不少于376.15万亩，占湖南省永久基本农田保护面积的7.83%，形成保护有力、建设有效、管理有序的永久基本农田特殊保护格局。

足额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实行特殊保护。到2035年，全市永久基本农田保护面积不少于376.15万亩，其中溆浦县、沅陵县、芷江侗族自治县分

布比重较大，分别占比15.74%、14.52%、10.78%。

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。各县市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，并抄送县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。

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，优先从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度的耕地或全域综合整治新增加的耕地等情形中划定永久基本农田储备区3.76万亩，为切实保障永久基本农田数量不变、质量稳定，确保国家粮食安全提供后备资源保障。

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

第二节 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、局部处置”的原则，

严肃认真、实事求是、积极稳妥开展划定成果核实处置，全面巩固永久基本农田划定成果。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地整治和高标准农田建设等方式，将零星分散等劣质耕地逐步调出，土层深厚、土壤性状良好的优质耕地等量划入，逐步解决现有永久基本农田“划远不划近”“划劣不划优”等问题，实现永久基本农田数量不减、质量更优、布局更合理。

——推进问题地块就地整改。按照坚决止住新增、稳妥处置存量原则，结合土地月清“三地两矿”任务清单、卫片执法问题整改、农村乱占耕地建房问题及坑塘水面占用耕地整治等专项整治行动，区分存量和新增问题依法依规分类推进问题图斑整改。整改恢复要坚持从实际出发，注重方式方法，坚决防止“简单化”“一刀切”。

——分类推进布局优化。针对永久基本农田范围内确实难以就地整改的划定不实不优图斑，按照“数量不减、质量更优、布局稳定”原则，从现有耕地和经认定的恢复耕地中选取优质耕地进行空间置换，实现永久基本农田布局优化。对于补划潜力较小的县市区，应通过实施耕地恢复、土地综合整治等工程增强补划潜力；补划潜力和恢复耕地潜力不足的县市区应制定整改方案，推进不实不优图斑就地整改。

量质并重做好永久基本农田补划。严格执行《基本农田保护条例》的相关要求，永久基本农田经依法划定，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。落实永久基本农田特殊保护制度，国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

——严格控制建设占用。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格限制非农建设占用永久基本农田条件，一般建设项目不得占用，针对符合占用条件的重大建设项目，建立选址论证制度。属于确

实难以避让永久基本农田的，必须在项目可行性研究阶段开展选址论证，对占用的必要性、合理性、补划方案的可行性进行严格论证。

专栏4-1 符合占用永久基本农田的情形

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

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

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

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

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

——严格补划任务落实。重大建设项目占用永久基本农田的，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，确保占用永久基本农田必要合理，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致。

及时动态更新永久基本农田数据库。根据自然资源部及省级关于永久基本农田动态监测监管的要求，依托全国永久基本农田动态监测监管系统，针对当前法律和相关政策规定的允许占用调整永久基本农田的情形，在永久基本农田布局调整完成后，按照最新的数据库标准进行数据建库，逐级开展数据库质量检查，逐级汇交到省，由省统一进行质量检查，合格后报部，实现动态更新管理。

第三节 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。探索建立耕地保护基金，按照“谁保护、谁受益”的原则，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。探索跨区域资源性补偿，遵循受益者付费、保护者得到补偿的原则，与生态补偿机制相联动，形成政府主导、市场化机制、企业和社会团体组织团体多方参与，采用资金、技术、人才、项目等多形式补偿的有效机制。

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

强化执法监督和保护考核机制。切实加大对永久基本农田的执法监察力度，充分应用各级执法监管平台，加强日常监管。加强自然资源与纪检监察、检察、法院、公安、审计、发展改革等单位的联处联

动。严格规范涉嫌耕地犯罪案件移送工作；对参与破坏耕地，有令不行、有禁不止的领导干部严肃追责问责。对考核、执法监察中发现的问题整改不力的，核减相应县市区土地利用计划指标、高标准农田建设资金和耕地质量提升资金。落实地方各级政府保护耕地的主体责任，开展年度地方政府耕地保护责任考核，考核结果作为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依据。

第五章 严格耕地用途管制

耕地是粮食生产的命根子，耕地用途管制是守牢耕地保护红线、保障国家粮食安全的重要举措。落实耕地用途管制，对永久基本农田实行特殊保护，严格管控一般耕地转为其他农用地，通过改进和规范建设占用耕地占补平衡管理，严格实施耕地年度“进出平衡”确保耕地长期稳定利用，严肃处置违法违规占用耕地问题，坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”。

第一节 分类落实耕地利用优先序

耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，适度用于非食用农产品生产，对市场明显过剩的非食用农产品，要加以引导，防止无序发展。

永久基本农田。占全市耕地面积的90%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障水稻、玉米的种植面积。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。**约占全市耕地面积的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，约占全市耕地面积的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。

一般耕地。永久基本农田以外的耕地为一般耕地，占全市耕地面积的10%，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

改革完善耕地占补平衡制度，将各类对耕地的占用统一纳入占补平衡管理，坚持“以补定占”，健全补充耕地质量验收制度。非农业建设经批准占用耕地的，由占用耕地单位负责补充，落实“先补后占、占一补一、占水田补水田”。没有条件补充或补充耕地不符合要求的，按规定缴纳耕地开垦费，或调剂使用补充耕地指标。跨县市异地购买指标的，同步调整买卖双方耕地保护目标。

严格落实耕地占补平衡。非农建设占用现状耕地的，依法落实耕地占补平衡，按耕地地类报批。占用现状非耕地，但经实施土地开发整理等项目开垦成耕地且经验收确认，已入库“全国耕地占补平衡动态监管系统”的，按耕地地类报批。农村建房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，确需占用耕地的由县级人民政府落实耕地占补平衡。省级应加大补充耕地指标统筹力度，保障重点建设项目及时落地。

拓宽补充耕地来源渠道。充分利用土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、早改水、高标准农田建设等项目，对耕地周边零星分散的、宜耕耕地后备资源实施打捆开发。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。支持在荒山荒坡上种植发展林果业，将在平原地区种植果树、植树造林的地块恢复为耕地。

加强新增耕地全过程管理。利用现代信息技术，实行补充耕地选址立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。选址和立项阶段加强可行性论证，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；实施阶段要按照

相关技术标准，因地制宜实施土地平整、田块归并、客土回填、改良培肥等工程，确保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，严格核定新增耕地面积，评定新增耕地质量；严格执行补充耕地指标报备入库标准，带承包经营合同和成熟作物逐级按要求报备入库；报备入库的补充耕地项目纳入日常监测，确保储备新增耕地保持稳定耕种状态，保持耕地用途不变。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，确保每年种植一季以上粮食、蔬菜等农作物。

加强跨县城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。省级加强对跨县域流转补充耕地指标的监督管理并实行交易限价，其中城乡建设用地增减挂钩节余指标流转严格执行国家规定，增减挂钩收益要全部返还项目区农村。

第三节 严格落实耕地进出平衡

耕地保护历来受到党中央的高度重视，2021年11月自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局联合发布了《关于开展2021年违法违规占用耕地重点问题整治的通知》和《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号），提出耕地“进出平衡”，要求严格落实耕地用途管制。2022年，湖南省出台《湖南省自然资源厅关于严格落实耕地进出平衡的通知》（湘自然资发〔2022〕15号）。2022年9月29日，全市出台《关于严格落实耕地进出平衡的通知》（怀自然资发〔2022〕11号）。切实加强耕地保护和用途管制，严格落实粮食安全主体责任，加快补齐上轮耕地保护责任目标缺口，确保全市耕地保护目标423.93万亩不再减少。规划期内，在全市加强耕地“进出平衡”计划管控，充分发挥土地比较优势，把握社会风险和农民意愿，

综合考虑经济成本和工程难度，多措并举，将其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地。

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、农业设施建设等确需将一般耕地转为其他农用地的，应当根据年度内林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地可整治恢复为耕地的数量确定耕地转为其他农用地及农业设施建设用地数量，确保年度耕地进出平衡。

压实县级政府落实进出平衡属地责任。县级人民政府对本区域耕地进出平衡负主体责任，负责编制年度耕地进出平衡总体方案，按年度在县城内落实耕地进出平衡。坚持以进定出，年度转进耕地不得少于转出耕地，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。县域内无法落实的，经市级人民政府同意后，在市域范围内落实。

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

规范引导耕地转进。引导在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、林木，同步将耕地恢复空间中种植条件好的林地、园地整治恢复为耕地，实现空间置换、布局优化。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。县级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，并通过监管系统备案。实现耕地进出平衡与日常变更机制融合，按照“以进定出、进优出劣、一一对应、总量平衡”的原则落实耕地转进转出地块挂钩。

第四节 严肃处置违法违规占用耕地

党中央、国务院一直高度重视耕地保护工作。习近平总书记多次作出重要指示批示，指出要实行党政同责，从严查处各类违法违规占用耕地或改变耕地用途行为，遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，根据《关于严格耕地用途管制有关问题的通知（自然资发〔2021〕166号）》、《湖南省自然资源厅关于进一步加强耕地保护工作的通知（湘自然资发〔2021〕10号）》、《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）文件，为坚决遏制全国违法违规占用耕地势头，落实最严格的耕地保护制度。

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。结合耕地卫星遥感监测、执法、国土变更调查情况对重点类型问题开展督察，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等问题。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。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”。

第六章 保障重要农产品生产空间

2022年，全市全年粮食总产量持续稳定，完成粮食播种面积465万亩，总产量193.64万吨，占湖南省全年粮食产量的6.42%。在全球气候变化背景下，强化农业农村、水利、气象灾害监测预警体系建设，减缓气象灾害对粮食产量的影响程度，加强中长期气候变化对农业影响研究，提升和稳定耕地产能。同时，立足于山区特色资源，全市逐步建立起优质稻、水果、茶叶、竹木、中药材、畜禽水产等十大农产品基地，农业生产经营效益不断提高。

第一节 优先保障“米袋子”生产空间

近年来，全市以落实粮食安全市长责任制为抓手，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，先后出台坚决稳定发展粮食生产的“1+3”系列文件，为进一步保障粮食安全提供政策依据。并着力抓好耕地保护、粮油储备、应急保障、质量监管、节粮减损等重点工作，各部门齐抓共管、上下联动，构建起供给稳定、储备充足、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系，粮食安全根基进一步夯实。

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。到2025年，建成标准化、规模化、集约化、机械化、信息化优质杂交水稻种子生产基地20万亩。

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，到2025年，大豆玉米带状复合种植面积达10万亩。

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、红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。

到2025年，全市旱粮播种面积142万亩，产量达到41.5万吨；到2030年，旱粮播种面积145万亩，产量达到42.5万吨。

第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

“菜篮子”产品是重要民生商品，直接关系到人民群众获得感和幸福感，对稳物价、稳预期、稳经济大盘至关重要。菜篮虽小，民生事大。全市压紧压实“菜篮子”负责制，切实增强“菜篮子”产品稳产保供的责任感和紧迫感，结合天气发展趋势，分产业、分作物制定应对技术措施，指导农民群众及时科学防御。

蔬菜产业。以鹤城、新晃、通道、辰溪、麻阳、洪江市等县为重点，建设一批高标准蔬菜生产基地，生产高山越夏渡淡蔬菜，有辣椒、萝卜、甜玉米、生姜、茄子、番茄等蔬菜品类，供应省内外市场。以对接粤港澳大湾区“菜篮子”工程为主线，以蔬菜标准园、特色产业园为骨干建设优质“菜篮子”产品供应基地，全力创建鹤城区蔬菜产业优质农副产品示范基地。

稻鱼种养产业。以沅陵、辰溪为核心建设特色稻鱼种养区。重点支持辰溪37万亩稻渔综合种养基地。

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。拓展油料、糖料、水果、茶叶、药材等多样化农产

品生产能力和空间。

优化油料作物生产空间。立足食用植物油保持一定自给率水平，坚持多油并举提高油料产能，同步发展油菜籽、花生、大豆等油料作物生产，稳步扩大油料种植面积，加快优良品种引进、示范和推广，着力提高单产水平和含油率；大力推进油菜等油料作物生产全程机械化，有效提升油料油脂全产业链发展质量，切实增强全市油料油脂供给保障能力，更好满足居民多元化消费需求。到2025年，油菜播种面积达到180万亩，总产量20万吨左右；到2035年，油菜播种面积达到200万亩，总产量24万吨左右。

保障糖料作物生产空间。稳定甘蔗播种面积和产量，推广种植高产、高糖、抗逆性强、抗倒伏能力强、宿根性好、适应性广的果蔗品种。推广应用“浅种、宽行、密植”栽培方式，施足基肥等技术方法，提高甘蔗种植、田间管理、采收机械化水平。到2025年，全市甘蔗播种面积稳定在1.05万亩左右。

拓展烟草生产空间。围绕提升优质烟叶原料保障能力，稳步推进烟区生产力布局优化，提高烟草生产集中度和集约化水平，推动资源要素向核心烟区、重点烟区转移，严格落实烟粮轮作制度，加强高标准基本烟田建设，努力形成以土壤保育、绿色防控、节能减排为重点的绿色生态优质烟叶生产体系，实现烟草产业高质量发展。到2025年，全市烟叶面积稳定在1.20万亩左右。

专栏6-1 怀化市重要农产品优势县市区名单

产业名称	个数	县（市、区）
水稻	11	中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县、洪江市
玉米	5	沅陵县、溆浦县、芷江侗族自治县、辰溪县、洪江市

红薯	6	沅陵县、辰溪县、溆浦县、麻阳苗族自治县、靖州苗族侗族自治县、洪江市
马铃薯	4	辰溪县、溆浦县、芷江侗族自治县、新晃侗族自治县
大豆	4	沅陵县、辰溪县、溆浦县、芷江侗族自治县
油菜	11	中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳苗族自治县、新晃侗族自治县、芷江侗族自治县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县、洪江市
花生	4	沅陵县、麻阳苗族自治县、芷江侗族自治县、溆浦县
大豆	4	沅陵县、辰溪县、溆浦县、芷江侗族自治县

第七章 科学合理实施耕地开发

在保护生态的前提下积极拓展补充耕地空间，合理划定耕地战略储备区，引导耕地后备资源适度开发，推进农村土地综合整治统筹农用地整理和建设用地复垦，严格认定新增耕地数量，科学评定新增耕地质量，确保有效补充长期稳定利用耕地。补充耕地验收时，必须遵循相关标准，确保补充耕地质量，不得在生态保护红线内和25°以上陡坡耕地、河道、湖区、林区、牧区及石漠化、沙化、荒漠化等不宜耕种区新垦造耕地。

针对耕地细碎化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等问题实施全域规划、整体设计、综合治理。开展农用地整理，统筹推进宜耕后备资源开发、高标准农田建设、旱地改水田以及农田基础设施，为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件。以整治区域内耕地质量有提升、数量不减少为原则，不少于原有耕地面积的5%。整治区域内无法避让，确需对永久基本农田进行调整的，应确保整治区域内永久基本农田增加面积原则上不少于调整永久基本农田面积的5%。在稳妥推进实施沅陵县官庄镇全域土地综合整治试点，形成可复制、可推广的工作经验的基础上，有序推广全域土地综合整治工作。

第一节 合理规划耕地开发空间

整合现有耕地周边补充耕地潜力。积极拓展补充耕地途径，优先通过土地整治、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦、旧村改造和“空心村”治理等方式补充耕地。全市耕地周边零星分布的，经整治后能与现有耕地集中连片的补充耕地潜力地块约8.95万亩。主要分布于溆浦县、洪江市、沅陵县、芷江侗族自治县和会同县，面

积分别为1.29万亩、1.24万亩、1.08万亩、0.97万亩、0.84万亩。规划期优先将能与耕地集中连片的、具备水源和交通等耕作条件的地块开垦为耕地。针对耕地细碎、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等问题，积极稳妥推进土地综合整治，通过全域规划、整体设计、综合治理，增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善人居环境。

科学合理划定耕地后备资源。在严格保护生态的前提下，结合水资源承载能力，根据地块植被状况、地形坡度、灌溉排水条件、有效土层厚度等条件，综合考虑交通、水源等因素，并剔除城镇开发边界、生态保护红线、自然保护地、生态公益林、天然林范围内等不适宜开发地块，科学合理划定耕地后备资源。全市划定耕地后备资源61.07万亩，其中林地21.16万亩、园地37.36万亩、坑塘水面0.50万亩、裸土地0.52万亩、其他草地2.00万亩，采矿用地0.001万亩。按区域统计，麻阳苗族自治县、洪江市、芷江侗族自治县耕地后备资源分布最多，面积分别为10.69万亩、8.13万亩、6.59万亩。实行耕地后备资源用途管制，划定的耕地后备资源不得再划入生态保护红线、城镇开发边界、自然保护地、林地等法律法规禁止开垦为耕地的范围。

深入挖掘旱地改水田资源潜力。以现有旱地为对象，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和坡度15°以上等不符合改造水田条件的地块，并从水源、坡度、土壤质地、耕作便利度和连片程度等方面开展改造水田资源潜力评价。全市可实施旱地改水田资源潜力约3.25万亩，其中溆浦县、沅陵县、新晃侗族自治县和芷江侗族自治县旱改水资源潜力最为丰富，分别为1.03万亩、0.60万亩、0.40万亩、0.36万亩。结合高标准农田建设、土地整治，因地制宜实施旱地改水田项目，可有效提升耕地粮食产能。

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，引导耕地后备资源有序开发。以补充耕地计划管理为抓手，有序引导耕地后备资源开发。规划期内，通过对全市建设占用耕地综合分析，预测占用耕地面积10.25万亩，规划期内补充耕地11.00万亩，可实现市域内耕地占补平衡。通过稳妥推进补充耕地工作，在全市各县市区积极开展土地综合整治新增耕地，至2025年全市共补充耕地面积4.40万亩，到2035年全市共补充耕地面积11.00万亩。

构建补充耕地开发调控机制。根据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各县市区年度开发计划总规模进行管控，引导县市区合理补充耕地。

建立补充耕地信息公开制度。依托自然资源网站，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限期整改、整改期间冻结或核减补充耕地指标，情节严重的移送纪检监察机关依法依规处理。

第三节 划定补充耕地重点区域

根据全市资源禀赋，科学划定补充耕地重点区域，主要分布在东部雪峰山区域，涉及溆浦县、鹤城区、中方县、洪江市、芷江侗族自治县5个市县区，其中，麻阳苗族自治县、芷江侗族自治县为省级补充耕地重点区域。该区域宜耕后备资源地块多为零星分散，分布于现有

耕地周边，以其他林地、果园为主，大多适宜开发为旱地。规划期通过实施土地整治、高标准农田建设项目或打捆开发利用等方式改善水源、交通等条件，配套必要的农业生产设施和农田防护设施，预计通过土地开发、土地整治等可有效补充耕地面积3.50万亩。其中溆浦县涉及大江口镇、低庄镇、观音阁镇、龙潭镇、龙庄湾乡等十一个乡镇；麻阳苗族自治县涉及岩门镇、高村镇、锦和镇、兰里镇、吕家坪镇五个乡镇；鹤城区涉及黄金坳镇、河西街道、盈口乡、凉亭坳乡四个乡镇（街道）；中方县涉及桐木镇、泸阳镇、花桥镇等五个乡镇；洪江市涉及安江镇、岩垅乡、沙湾乡三个乡镇；芷江侗族自治县涉及芷江镇、罗卜田乡、新店坪镇等六个乡镇。

第四节 推进农村土地综合整治

以现状耕地为核心，整合周边可补充耕地和恢复耕地潜力地块，以乡镇为单位推进农村土地综合整治，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、耕地恢复的联动管理，实现农业空间与城镇空间、生态空间协调统一。在现有资源前提下，全力推进沅陵县官庄镇全域土地综合整治试点工作，发挥其带头作用，将沅陵县官庄镇全域土地综合整治试点建设成为全省乃至全国的示范。

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。

——高标准农田建设。按照“农户自愿、村级组织、合作社运营”的思路，实现“小田变大田”，推动“低产变丰产”，推动整村土地有效流转，建设高标准农田，稳步推进适度规模化土地流转，鼓励规模化经营，培育高标准农田；加强耕地占补平衡监管，严把非农建设占用耕地审批关，守牢耕地保护红线。

——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。分类分期统筹整合各村庄，充分协调各县各乡镇国土空间规划和村庄规划，腾空建设用地，实施“小挂钩”项目，激活村庄闲置土地，拓展村镇发展空间，进一步优化村庄发展布局、提高土地节约集约利用水平。

——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“美丽田园”。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

科学划定耕地恢复空间，建立健全耕地恢复管理机制，协调好耕地用途管制与广大农民权益，分阶段稳妥有序推进耕地恢复，构建耕地保护与乡村振兴统筹发展的新格局。

对第三次国土调查中标注“即可恢复”“工程恢复”属性的农用地实施单独管理，用于全市耕地数量补足、动态监测流出耕地补充等。对于25°以上的坡耕地、生态保护红线及自然保护地内的、纳入国家退耕还林还湿计划的、饮用水源地保护区内的、土地承包经营权证标注为非耕地的河流、湖泊管理范围内的以及严格管控类土地不应进行恢复。优先将土地承包经营权证标注为“耕地”特别是永久基本农田的、已纳入土地综合整治范围或粮食生产功能区的，土地平整、水土资源条件较好或与现有耕地集中连片的、已建成高标准农田范围内的、土壤污染详查为优先保护类的以及违规占用耕地造林绿化、挖湖造景等情形应优先进行恢复。

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，将具备恢复条件的地块划为耕地恢复空间并实施单独管理，主要用于耕地“进出平衡”和耕地总量补足。

明确可恢复耕地数量和分布。全市划定可恢复耕地资源80.71万亩，其中林地51.62万亩、园地25.74万亩、养殖坑塘0.40万亩、坑塘水面2.95万亩、其他草地0.004万亩。可恢复耕地资源在各县市区均有不同数量分布，在洪江市、溆浦县、沅陵县、麻阳苗族自治县、靖州苗族侗族自治县、芷江侗族自治县等地区分布较多，面积分别为11.35万亩、9.39

万亩、9.28万亩、7.68万亩、7.29万亩、7.25万亩。

积极引导统筹推进耕地恢复。通过高标准农田建设、土地整治等方式稳妥有序推进耕地功能恢复，优先恢复坡度15°以下、土层较厚、水源条件好且临近居民点的地块。积极支持将平原地区占用耕地种植果树、林木的逐步退出恢复为耕地，因地制宜地逐步将山上的耕地调整到山下，把山下的果树林木调整至山上，使农业生产空间布局更加符合自然地理格局和农业生产规律，确保优质耕地集中连片、长期稳定利用。对于恢复耕地空间的油茶林，区分生产期，合理安排恢复计划。

第二节 确定耕地恢复重点区域

规范恢复耕地潜力开发利用，根据全市恢复耕地潜力的分布和实现的难易程度，结合县内经济发展需求，拟定恢复耕地工作方案。根据全市恢复耕地初步分析结果，溆浦县、中方县、洪江市、靖州苗族侗族自治县四个县市区规划期内恢复耕地面积较多，作为耕地恢复重点区域。

规划期通过统筹协调经济社会发展和耕地保护，重点整治低效园地和残次林地，在把握社会风险、生态环境影响的前提下稳妥有序推进耕地恢复，预计重点区域可有效恢复耕地8.50万亩。其中，溆浦县涉及大江口镇、低庄镇、观音阁镇等11个乡镇；中方县涉及铁坡镇、袁家镇、新路河镇等10个乡镇；洪江市涉及安江片区和黔城片区；靖州苗族侗族自治县涉及新厂镇、平茶镇、太阳坪乡、三锹乡等10个乡镇。

第三节 建立耕地恢复长效机制

建立“耕地恢复+”实施模式。探索建立部门统筹机制，将年度耕地恢复和高标准农田建设、耕地撂荒治理和耕地“非粮化”整治等专

项工作相结合，统筹推进耕地恢复，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、乡镇实施、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+”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。

拓宽耕地恢复资金筹措渠道。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，拓宽耕地恢复资金渠道，积极吸引各类社会投资，切实保障耕地恢复资金需求。采取先恢复后补助等多种方式支持耕地恢复，采取“以奖代补”的办法鼓励农民个人复耕复种。根据耕地恢复任务完成情况，对县市区奖励或处罚。

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

严格监督考核和后期监管。利用卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“天空地网”一体化综合监测体系，将恢复耕地纳入“湖南田长”综合监管平台，对恢复耕地利用状况实行全程监测监管，确保耕地实至名归。

第九章 多措并举提升耕地质量

第一节 统筹推进高标准农田建设

紧紧围绕实施乡村振兴战略，按照农业高质量发展要求，突出抓好耕地保护、地力提升和高效节水灌溉，大力推进高标准农田建设，加快补齐农业基础设施短板，提高水土资源利用效率，切实增强农田防灾抗灾能力。以永久基本农田保护区、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点区域，坚持新增建设和改造提升并重，按照“五统一”要求有序推进高标准农田建设，确保建成数量有保证、质量有提升。

落实高标准农田建设任务。截止到2020年末，怀化市已建成高标准农田211.7万亩，占耕地总面积的49.4%。在全市现有高标准农田基础上，“十四五”期间规划新建89.89万亩左右高标准农田，其中，沅陵县、辰溪县、溆浦县、麻阳苗族自治县新建38.74万亩；鹤城区、中方县、芷江侗族自治县、洪江市新建26.39万亩；新晃侗族自治县、会同县、靖州苗族侗族自治县、通道侗族自治县新建24.76万亩。通过持续新建和改造提升，到2035年，把永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，在规划期内计划累计完成376.15万亩高标准农田建设项目。

分类明确重点建设区域。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，重点建设芷江和麻阳西晃山区、溆浦和靖州丘陵平坝区、沅陵西水流域、辰溪罗子山区、洪江市和会同雪峰山区等5个集中连片高标准高中档优质稻基地。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。

严格落实后期管护。发挥村级组织、承包经营者在工程管护中的主体作用、引导和激励专业大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体和受益主体，参与农田设施的日常维护。探索推行新型农民经营主体和专业管护机构、专业协会等社会化服务组织参与的管护模式，在有条件的地方探索项目管护一体化、购买第三方服务等方式形成多元化管护格局。通过财政补助、村集体公益金提取、村“一事一议”、使用者付费和市场化运作等多种方式，拓宽管护经费来源，重点加大对农田基础设施管护力度。在有条件的区域，通过农业水价综合改革，筹措管护资金、调动管护主体积极性。完善鼓励社会资本积极参与高标准农田管护的政策措施、保障管护主体合理收益。

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

推进新增耕地指标核定入库。充分运用遥感监测、国土变更调查、耕地质量等别评定成果等，采取内业核实与外业调查相结合的方式严格核定新增耕地，新增耕地数量、新增粮食产能和新增水田面积指标可用于耕地占补平衡。加强高标准农田建设项目全过程管理，统筹做好项目竣工验收和新增耕地核定工作，新增耕地的面积、地类、平均质量等别、项目实施前后耕地平均质量等别等信息，均应在项目立项、验收阶段作为上图入库必填信息进行填报，确保新增耕地核定及时、结果准确、真实可靠，新增耕地指标信息可追溯、可跟踪、可核实。

第二节 有序实施旱改水工程

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。科学分析全市旱地改水田资源潜力状况，制定旱地改水田项目年度实施计划，有计划、有步骤、科学合理开展旱地改水田工程，做到有序开展，稳妥推进。严格规范项目选址要求，确保项目范围地形平坦、区块规整、坡度较缓、有水源保证、方便农业机械耕作，优先选择在全市永久基本农田、永久基本农田储备区等区域内组织实施，并逐步推开。

根据全市各县市区资源潜力分布，预计到2025年，全市累计建成0.91万亩旱地改造水田，至2035年，全市累计建成1.25万亩旱地改造水田，主要在洪江市、溆浦县、麻阳苗族自治县、芷江侗族自治县等县市区实施。

第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用

在全市全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是基本农田的耕作层应当予以剥离，用于补充耕地质量建设。规划在每个县（市、区）建设两处耕作层剥离土壤存储点，助力全域土地综合整治工作的开展，满足补充耕地项目建设对土源的需求，全面加强耕地质量建设，提升耕地保护水平，全市在城乡建设过程中，按照“谁用地、谁承担、谁剥离”的原则，将非农建设占用的耕地耕作层土壤剥离，用于土地开发复垦、中低产田土壤改造、其他农用地改良及绿化等方面，不断加强耕地资源保护。

为确保此项工作有序推进，各建设用地单位在办理建设用地审批

之前，必须制订建设占用耕地耕作层土壤剥离实施方案，向市自然资源部门申请批复备案，经批复备案后方可实施。经过批复备案的实施方案是开展耕作层土壤剥离招投标、施工、验收等工作的主要依据，建设用地单位要严格按照方案开展耕作层土壤剥离，并将剥离土壤存储在指定地点，或输送到需要使用的场所，市自然资源部门负责对剥离的耕作层土壤实行有偿使用，要求市农业、财政、发改、交通、环保、住建等部门协同配合，形成监督合力。

耕作层土壤剥离工程实施费用原则上由建设用地单位承担，单独选址项目需将耕作层土壤剥离、存储管理费用纳入开发成本，城市批次用地由市人民政府根据剥离方案，将费用列入开发前期费计入成本，在土地出让公告中载明，纳入土地出让收入中核算。耕作层土壤剥离后，由自然资源部门根据表层土利用的主要用途统一管理、调配，所得收益列入市财政非税收入。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

积极推进耕地减排增汇专项行动，围绕“3060”双碳目标，在强化粮食安全保障能力的基础上，开展稻田甲烷减排、化肥减量增效、农机绿色节能、农田碳汇提升等行动以实现种植业节能减排。推广优良品种和绿色高效栽培技术，提高氮肥利用效率，降低氧化亚氮排放。在适宜区域推广应用保护性耕种、秸秆还田、有机肥施用、绿肥种植等措施，促进耕地种植业减排。落实藏粮于技，通过科技创新推动现代化绿色化农业发展，提高农业机械化水平以及农地整治、高标准农田建设、耕地地力监测等领域科技水平，促进耕地土壤减排增汇。探索建立耕地碳汇交易和碳汇数据库，拟定碳税、补贴等碳汇交易机制。

发展一批低碳（零碳）农业试点。引进国内外先进的低碳农业技术，集成构建具有山区特色的农业减排固碳技术模式，进行关键技术

集成和场景示范的应用推广，以科技创新支撑引领农业碳达峰工作。加强农业碳汇资源培植，积极挖掘农业固碳增汇潜力；充分利用农业减排成本相对较低的优势，推动农业由碳源向碳汇转变。

土壤清洁提质。巩固农业固碳成果，提升农田碳汇能力。包括秸秆、生物炭或有机肥还田、茶果园生草覆盖等和减少土壤侵蚀，提高农业土壤的固碳量；扩大农田自然碳库，开展高标准农田建设。开展耕地质量提升行动，推广保护性耕作模式，加大商品有机肥施用、秸秆利用、土壤改良、绿肥种植等技术应用，加强畜禽粪污资源化利用，增加土壤有机碳储量，提高农田固碳增汇能力。

农业数字化改革。推动农业碳排放全过程数字化监管体系。率先从示范性农资店和试点主体入手，依托数字化手段打造开展肥药超限额、超范围预警和生产记录全程追溯，提供病虫害精准测报、测土配方施肥建议、产业技术团队专家在线解答等服务。

第五节 科学防治和利用污染耕地

积极推进土壤健康专项行动，依托土壤健康体检、障碍土壤治理、土壤生态修复、健康土壤培育等手段，构建土壤健康管理新体系，创新健康土壤培育和保护利用新格局，发挥健康土壤对保障粮食安全、农产品安全、生态安全等方面积极作用，不断提高耕地综合产能，促进绿色生态农业高质量发展。至规划期末土壤酸化、土壤污染得到有效遏制，受污染耕地安全利用率93%以上；化肥使用量及农药使用量完成上级下达任务，涉农县（市、区）耕地环境质量类动态调整基本完成，保障全市严格管控类耕地面积与2020年相比基本不增加，全市新垦造耕地土壤污染调查覆盖率不低于90%，耕地土壤环境质量基本满足农业生产需求。

精准实施农用地土壤分类管理。开展耕地土壤环境质量类别动态

调整。结合全市土地利用现状变更及耕地土壤环境质量变化情况，开展耕地土壤环境质量类别动态调整。综合考虑受污染耕地类型、污染物类型及污染程度、主要种植作物等因素，科学制定并实施受污染耕地安全利用计划，分步骤推进安全利用技术模式建立，逐步提升受污染耕地安全利用水平。加强对工矿企业及其他存在污染风险地块新垦造的耕地进行土壤污染状况调查，根据调查结果实施分类管理，保障新增耕地的土壤环境质量。

着力实施农用地土壤污染源头防治。开展农用地土壤污染源头防治工作。以改善土壤环境质量为核心，保障农产品质量和人居环境安全为出发点，坚持“预防为主、保护优先、风险管控、防治结合”的原则，突出重点区域、行业和污染物，实施分类别、分用途、分阶段治理，严控新增污染、逐步减少存量，打造系统的土壤污染防治体系，促进土壤资源永续利用。

加强重金属污染耕地修复治理。按照“因地制宜、政府引导、农民自愿、收益不减”的基本思路，科学合理确定技术路线及配套措施，通过土壤改良、培肥地力等农艺措施进行综合治理，确保稻米重金属含量不超标。沅陵县、溆浦县、辰溪县等污染较重的县市区，调整农作物种植结构，不再种植水稻，改种棉花、蚕桑、麻类、花卉等，并对残余物去向进行监控，不得再回流进入耕地。

加强灌溉水水质管理。持续开展灌溉水水质监测，确保农用地的灌溉水水源符合国家农田灌溉水水质标准。对可能因灌溉用水污染导致的土壤污染、威胁农产品质量安全的，及时调整用水来源，并禁止持续用受污染的水源灌溉农用地。

推动土壤监测预警数字化运用。落实土壤监测预警应用场景运行。抓好用途变更地块按要求开展土壤污染状况调查，形成“综合数据+实

时预警+协同监管+有效反馈”的全流程闭环监管模式。

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

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。

贯彻落实基础法律制度。深入贯彻落实《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《耕地保护法》（草案）、《基本农田保护条例》、《湖南省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》、《农业法》和《湖南省耕地质量管理条例》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和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健全配套制度体系。

完善部门协同机制。耕地实行数量、质量、生态、文化“四位一体”保护，自然资源部门、农业农村部门、林业部门和生态环境部门等部门建立联动共管工作机制，统筹配合，齐抓共管，共同开展耕地“非粮化”“非农化”保护工作，遵循“分工协作、提质增效”的原则，打造“综合监测、部门配合”的工作方案，合理提升工作效率，保障工作衔接顺畅。

第二节 全面推行田长制

《中共怀化市委怀化市人民政府关于全面推行田长制严格耕地保护的实施方案》（怀办发电〔2022〕55号）中明确由市委书记、市长担任双田长，在全市建立起市、县、乡、村、网格五级田长制体系，13个县市区全部出台田长制实施方案，实现市域全覆盖。在全市建立健全党政同责、分级负责的责任体系，全面压实各级党委政府耕地保护主体责任，将监督管理延伸到“最后一公里”，变“一家管”为“大家管”。

以田长制为抓手落实党政同责。严格落实省委省政府、市委市政府关于全面推行田长制严格耕地保护相关文件要求，市县乡三级党委、政府要层层签订耕地保护目标责任状，市县乡级田长对本地耕地保护目标、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食安全等负总责。

督促基层田长履职尽责。加强监督考核，通报和问责一批履职不到位的乡级和村级基层田长，使耕地“非农化”、“非粮化”问题在基层最后一公里得到落实。

健全田长办协调联动机制。一体推进田长制工作，推动自然资源、农业农村、林业等部门形成工作合力；市县乡三级要建立田长制工作办公室，并开始实际运行。

提高信息化管理水平。各级田长要熟练操作湖南省田长制APP系统，进一步为基层田长巡田减负，实现数据共享、信息互通，切实提高管理效能。

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、物联感知等多光伏术，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。

推进全市铁塔视频监测统筹建设。加快推进全市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。

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。

强化监测问题分类高效处置。完善“图斑快递”系统，对综合监测提取的问题线索，通过“图斑快递”方式及时推送至乡镇村，最大限度把问题“发现在初始、制止在萌芽”，做到“早发现、早制止”。对“图斑快递”中未及时制止处置的重点问题，每月分类制定任务清单，通过月清“三地两矿”机制，逐宗研究处理，对情节较重、整改难度较大或需多部门协同推进的重点问题，函告各县市区人民政府，做到月清月结；对耕地专项问题，通过“湖南田长”机制下发，高位推进。

第四节 构建耕地保护执法全程一体化管控体系

根据湖南省自然资源厅印发《关于深化耕地全程一体化保护的通

知》，基于现在形势要求，全市结合项目实践，以贯彻落实党中央、国务院和省政府关于加强耕地保护的工作要求为出发点，构建“四合一”为核心的一体化管控体系。

传导压力，统一思想。一是通过会议传导压力。全市继续研究部署违法用地整改、月清“三地两矿”、用地管理监管责任追究等工作，各县市区进行研究调度，全力推动土地违法问题整改。二是依托平台传导压力。搭建“院落会议”平台，加强对群众的宣传教育。由联村科级干部、驻村工作队队长到村（社区）分院落主持召开村民会议，宣传宣讲土地管理法及其实施条例、农村乱占耕地建房“八不准”等法律法规政策，分发宣传手册，教育、引导、督促群众依法依规程序报批、建设房屋，杜绝乱占耕地建房问题。

健全机制，细化措施。对存量违法用地建立整改台账，实行“销号落实”制度，将违法用地清单以“督办令”的形式交办给各乡镇党委书记及相关单位负责人，明确整改要求，细化整改措施，压实整改责任，对整改不力、进度落后的单位主要领导进行约谈。推行村干部网格化巡查，年度村（社区）辖区内发生违法用地行为，且未在破土动工之日起3日内发现并报告乡镇（园区）及自然资源所的，扣除村（社区）主要负责人当年度考核奖50%，并进行通报批评。

创新方法，强化监管。在抓好监管问责的同时，从严控制建设用地，千方百计新增耕地，坚决禁止耕地抛荒，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。从巩固、管控、建设、激励、约束五端同步发力，加强耕地数量、质量、生态、文化“四位一体”保护，构建了保护有力、集约高效、监管严格的耕地保护新格局。

疏堵结合，确保效果。一是切实保障农民建房合理用地需求。把优化审批服务作为源头防控的重要抓手，开辟个人建房审批“绿色通道”

道”，按照“一件事一次办”的标准，完成“一户一宅”刚需建房用地审批。二是强化督察执法力度。由各县市区委督查室牵头，联合县纪委监委、自然资源、农业农村等部门，每季度开展一次乱占耕地建房、违法用地整治专项督查，对新增问题实行“零容忍”，进一步压实主体责任，确保整改成效。

第十一章 重大工程安排

按照“整体规划、分步实施”的原则，规范开展重点项目的建设，逐步完善田间基础设施，稳步提高粮食综合生产能力，同时加强生态环境建设，发挥生产、生态、景观的综合功能。

近期主要实施具有一定规模、能产生良好的社会效益、对整个规划实施起示范作用的项目。补充耕地重大工程由市财政统筹实施，并与区县按照一定比例对新增耕地指标进行分配，用于保障全市重点建设项目落地。优先安排在后备资源重点区域内，按照集中连片、整体推进的原则，以乡镇为基本单元，结合农业产业发展和当地需求有序推进。

第一节 旱改水重大工程

为有效缓解全市内耕地资源分布不均及耕地质量不高等问题，安排实施旱改水重大工程。按照推进农业现代化和水利现代化的要求，优化农业生产布局，通过加强水源和农田水利基础设施建设，积极推进旱改水重大工程，扩大水稻种植面积，提高粮食单产，增加粮食总产，保障粮食生产持续稳定发展。

旱改水重大工程子工程的选取范围主要是从水源、坡度、土壤质地三个方面入手：（1）水源充足。项目区应有水库、河流等作为水源供给，其供水能力应在不影响项目区内外现有耕地灌溉用水的同时，满足新增水田的灌溉要求，应优先选择具备自流灌溉条件的区域；（2）地势平缓开阔，最大地面坡度不得大于15度。同时，应避免水土流失易发区及其他生态脆弱区域；（3）土壤质地较好，土体厚度不得小于0.60m。土壤质地以砂壤或壤土为宜，不得选择极端的砂土或粘土区域。通过对旱改水资源潜力数据分析，最终确定本轮规划期的旱改水重大

工程共4个子工程，涉及溆浦县、通道侗族自治县、芷江侗族自治县和洪江市，规划期内分阶段实施。预计可新增水田规模0.50万亩，耕地平均质量等别提高1等以上。

溆浦县旱改水子工程。涉及双井镇、桥江镇、卢峰镇、观音阁镇等18个乡镇，该县整体耕地坡度较小，主要在地形平坦、水源条件较好的旱地中修筑灌排设施、新修田间机耕道等。

通道侗族自治县旱改水子工程。涉及溪口镇、菁芜洲镇、播阳镇3个乡镇。

芷江侗族自治县旱改水子工程。涉及芷江镇、新店坪镇、大树坳乡等8个乡镇。

洪江市旱改水子工程。涉及熟坪乡、黔城镇、安江镇等5个乡镇。

第二节 土地整治重大工程

土地整治重大工程选取范围主要是从地形、土壤、水资源、位置分布情况四个方面入手。（1）地形条件以选取地势起伏坡度较缓的图斑为主；（2）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；（3）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；（4）选取低矮丘岗为主，图斑分布相对集中、具备开发条件的宜耕图斑进行适度开发。土地整治重大工程共分为4个子工程，涉及溆浦县、中方县、芷江侗族自治县、鹤城区和新晃侗族自治县，规划期内分阶段实施，预计可有效补充耕地3.30万亩。

溆浦县土地整治子工程。包括统溪河镇等6个乡镇高标准农田建设项目和龙庄湾乡、龙潭镇土地开发项目等，涉及全县卢峰镇、舒溶溪乡、桥江镇等共7个乡镇。该县地势较平坦，开发和恢复耕地难度相对较小，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。

中方县土地整治子工程。包括蒿吉坪瑶族乡、泸阳镇等乡镇17个高标准农田建设项目和花桥镇等乡镇7个土地开发项目等，涉及全县蒿吉坪瑶族乡、花桥镇桐木镇、泸阳镇等共12个乡镇。该县依托新建骨干水利工程，采取零散地块打捆开发利用方式，对地势平坦、集中连片、恢复耕地成本相对较低。

沅陵县土地整治子工程。包括七甲坪镇、麻溪铺镇、筲箕湾镇等3个乡镇高标准农田建设和官庄镇、凉水井镇等10个乡镇土地整治项目（农用地开发）等，涉及全县七甲坪镇、麻溪铺镇、筲箕湾镇、官庄镇、凉水井镇等18个乡镇。该县依托新建水库等水利工程，在保护好生态环境的前提下，对分布集中、具备开发条件的宜耕后备资源地块和恢复耕地成本相对较低的可恢复耕地地块进行适度开发、恢复。

鹤城区土地整治子工程。包括鹤城区黄金坳镇、坨院街道2个乡镇街道高标准农田建设项目和鹤城区黄金坳镇土地开发项目等。

新晃侗族自治县土地子工程。包括中寨镇、贡溪镇等11个乡镇高标准农田建设项目和波洲镇、凉伞镇等11个乡镇土地开发项目等。

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。该重大工程涉及溆浦县、沅陵县、中方县、洪江市、靖州苗族侗族自治县、麻阳苗族自治县。

中方县耕地恢复子工程。中方县耕地恢复子工程涉及铁坡镇、袁家镇、新路河镇等10个乡镇；

溆浦县耕地恢复子工程。溆浦县耕地恢复子工程涉及大江口镇、低庄镇、龙潭镇、黄茅园镇、祖师殿镇等11个乡镇；

靖州苗族侗族自治县耕地恢复子工程。靖州苗族侗族自治县耕地恢复子工程涉及新厂镇、平茶镇、太阳坪乡、三锹乡、渠阳镇、甘棠镇、坳上镇、文溪乡、寨牙乡、大堡子镇10个乡镇；

麻阳苗族自治县耕地恢复子工程。麻阳苗族自治县耕地恢复子工程涉及板栗树乡、和平溪乡、江口墟镇、锦和镇等8个乡镇；

洪江市耕地恢复子工程。洪江市耕地恢复子工程涉及安江镇、黔城镇、熟坪乡等8个乡镇；

沅陵县耕地恢复子工程。沅陵县耕地恢复子工程涉及凉水井镇、大合坪乡、七甲坪镇、官庄镇、沅陵镇等21个乡镇；

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、实时代”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。

运用现代技术手段，构建全覆盖、全流程、全要素的智慧耕地平台，建立“天上看、地上查、网上管”立体监管网络，实现耕地保护的信息化、智能化、现代化，以智慧耕地建设推动智慧国土建设。

第十二章 加强主城区耕地保护，助推高质量发展

第一节 资源基础

2020年末，鹤城区全区土地面积100.91万亩，其中农用地84.06万亩，建设用地15.34万亩，未利用地1.51万亩。农用地中耕地9.42万亩、园地3.33万亩、林地67.31万亩、草地0.23万亩、农村道路0.85万亩、水库水面0.74万亩、坑塘水面0.56万亩、沟渠0.35万亩、设施农用地0.16万亩、田坎面积1.11万亩。

第二节 规划目标和任务

本次目标任务根据省厅下达给怀化市的任务量，再根据各县市区现有耕地资源情况，统筹鹤中一体化发展需求之后，分解至各县市区。鹤城区至2025年耕地保护目标为9.42万亩，至2035年为8.86万亩；永久基本农田保护面积至2025年为7.07万亩，至2035年为7.05万亩；永久基本农田储备区规模为0.07万亩；高标准农田建设任务至2025年为2.37万亩，至2035年为7.05万亩；补充耕地任务为0.15万亩。

第三节 耕地空间

耕地现状。鹤城区全区耕地面积9.42万亩，占土地总面积的9.33%。从耕地类型上看，分为水田、旱地两种，其中水田面积8.73万亩，占鹤城区耕地面积92.65%；旱地面积0.69万亩，占比7.35%。从坡度级别看，小于2°的1.82万亩，占比19.36%；2°~6°的2.36万亩，占比25.03%；6°~15°的4.13万亩，占比43.92%；15°~25°的0.95万亩，占比10.11%；大于25°的0.15万亩，占比1.58%。从空间分布上来看，城中街道、红星街道、泸州国有林场无耕地资源；黄金坳镇耕地资源最多，高达40.05%，其次是凉亭坳乡和坨院街道。

特殊区域内耕地。（1）鹤城区生态保护红线内耕地0.02万亩，（2）鹤城区城镇开发边界内耕地1.33万亩，（3）鹤城区位于河湖高水位线范围内耕地0.06万亩。（4）鹤城区批而未用耕地0.62万亩。（5）鹤城区严格管控类耕地0.03万亩。对于城镇开发边界和批而未用占用耕地严格落实占补平衡；生态保护红线内耕地、河湖高水位线范围内耕地共计0.08万亩，对于该类耕地严格落实进出平衡，加入年度耕地恢复计划；对于严格管控类耕地开展种植结构调整，实事求是调查摸底，确保2025年前严格管控类耕地退出水稻耕种。

第四节 永久基本农田空间

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，到2025年，鹤城区永久基本农田保护面积不少于7.07万亩，到2035年，鹤城区永久基本农田保护面积不少于7.05万亩。

对鹤城区“三区三线”永久基本农田划定情况进行摸底调查，按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则严肃处置违法违规占用问题，积极推进新增问题图斑就地整改。对于确实难以整改的问题图斑，通过“优进劣出”方式进行地块空间置换，实现布局调整优化。现状永久基本农田中存在以下几类情况：

- （1）划定不实情况0.05万亩；
- （2）严格管控类0.02万亩；
- （3）批而未用区域内0.01万亩。

综合以上，鹤城区共计可调出问题图斑0.08万亩。对鹤城区现有耕地资源分析，现有耕地中适宜划入永久基本农田的优质耕地0.57万亩，恢复耕地中适宜划入永久基本农田的优质耕地0.75万亩，潜力资源充足，规划挑选大面积、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、交通沿线不易被

占用的0.08万亩优质耕地与已划定基本农田内的划定不实、质量不优等问题图斑进行空间置换，优化鹤城区永久基本农田布局。

第五节 保障重要农产品生产空间

优先保障“米袋子”生产空间。落实最严格的耕地保护制度，坚决守住8.85万亩耕地保护目标红线。充分利用旱土、高岸田、天水田、渗漏田等资源发展旱杂粮生产，积极发展玉米、红薯、大豆、花生等旱地作物间作套种，进一步稳步扩大旱粮面积。到2025年，确保粮食种植面积稳定在11万亩以上，粮食产量稳定在5.4万吨以上。

切实保障“菜篮子”生产空间。对接粤港澳大湾区“菜篮子”工程，以蔬菜标准园、特色产业园为骨干建设优质“菜篮子”产品供应基地，持续做强绿色蔬菜、中药材、油茶等产业发展，建设成为粤港澳大湾区优质蔬菜重要直供基地，着力创建蔬菜产业优质农副产品示范基地。

第六节 补充耕地空间

规划期内，稳妥推进补充耕地工作，在全区积极开展土地综合整治新增耕地，鹤城区作为主城区，城镇开发边界内需占用耕地1.33万亩，耕地后备资源开发潜力1.14万亩，耕地周边补充耕地潜力0.13万亩，基于现有资源情况，规划至2025年补充耕地面积0.06万亩，至2035年补充耕地面积0.15万亩，新增耕地指标无法满足占补平衡需求时，采用异地购买指标的方式来调剂。

通过整合现有耕地周边可开发和旱地改水田资源潜力、耕地后备资源，以鹤城区北部乡镇作为此次补充耕地的重点区域，涉及黄金坳镇和凉亭坳乡两个乡镇。

第七节 耕地恢复空间

充分统筹协调经济社会发展和耕地保护，充分有序推进全区耕地恢复，涉及坨院街道、河西街道、城南街道、黄金坨镇、盈口乡、凉亭坨乡6个乡镇（街道），重点主要分布在黄金坨镇、凉亭坨乡和盈口乡三个乡镇。

第八节 着力提升耕地质量

高标准农田建设。鹤城区在现有高标准农田基础上，“十四五”期间规划新建4.17万亩左右高标准农田。在鹤城区重点建设一批集中连片、高质高效的高标准农田建设示范区，到2035年，把永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田。在规划期内计划完成7.05万亩高标准农田建设项目。

旱地改造水田工程。鹤城区现有旱改水资源主要分布在黄金坨镇、凉亭坨镇、盈口乡，基于现有资源，至2035年，规划期内鹤城区补充旱改水面积不少于0.02万亩，主要集中在黄金坨镇、凉亭坨乡两个乡镇。

第九节 重大工程安排

鹤城区旱改水重大工程在黄金坨镇和凉亭坨乡实施，预计可新增水田面积0.01万亩，规划在2023年至2024年内实施；土地整治重大工程分为高标准农田建设和土地开发，主要在黄金坨镇、凉亭坨乡、坨院街道、城南街道、盈口乡五个乡镇（街道）内实施，实施规模0.11万亩；耕地恢复重大工程在黄金坨镇、盈口乡、凉亭坨乡三个乡镇实施，预计可新增耕地0.51万亩。

第十三章 强化规划实施保障

第一节 加强组织领导和统筹协调

建立党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制，党委和政府树立保护耕地的强烈意识，切实担负起主体责任，采取积极有效措施，严格源头控制，强化过程监管，确保本行政区域内耕地保护责任目标全面落实；政府主要负责人承担起耕地保护第一责任人的责任，组织相关部门按照职责分工履职尽责，充分调动农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体保护耕地的积极性，形成保护耕地合力。

第二节 强化规划传导和计划实施

建立规划“传导+反馈”双向机制。（一）纵向传导与反馈。积极落实省级耕地保护专项规划和市级国土空间总体规划的有关要求，对下级耕地保护专项规划形成有效的约束指导。强调规划编制后的实施监督，将市级耕地保护专项规划成果及时反馈省级规划。（二）横向传导与反馈。强化耕地保护专项规划的核心内容，并将耕地保护格局、耕地利用分区及用途管制、国土综合整治等核心内容与农业农村、生态环境等部门充分衔接，实现各有侧重、协调互补。

强化与规划年度计划衔接。全市耕地保护专项规划落实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，明确重大工程、重大项目、重大举措的年度实施要求。

第三节 加快科技支撑和信息化建设

完善耕地质量和数量的摸查体系。详尽及时地了解耕地资源的质量和数量状况，可以准确地评价耕地保护政策的实施效果，并在此基础上及时对现有耕地保护方案进行调整，使之与社会经济发展相适应，真正起到保护耕地的作用。

建立耕地动态监测体系。建立耕地资源的动态监测体系，不但要依靠遥感、信息处理技术的发展，实现动态实时、全方位的监测；还要依靠实地调查，采用定时、定点、定人的监测制度；同时，还要依靠地方政府的大力支持。

推动耕地保护信息化建设。完善自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，扩大全天候遥感监测范围，对耕地及永久基本农田实行动态监测，加强对重点项目过程中的生态环境保护，强化耕地保护全流程监管。加强耕地保护信息化建设，建立耕地保护数据与信息部门共享机制。健全土地执法联动协作机制，严肃查处土地违法违规行为。

第四节 加强耕地保护机制探索创新

建立健全耕地保护补偿激励机制。修改完善现行耕地保护补偿机制，整合各项涉农资金，加大耕地保护补偿力度，对耕地优先利用序实行差别化补偿，着重向种植粮食的耕地倾斜，以政府专项资金撬动农户自觉保护耕地和种植粮食作物的积极性。建立耕地保护生态补偿机制，鼓励各地统筹安排财政资金，对承担耕地生态保护任务，实施轮作休耕、保护性耕作，发展生态农业和循环农业，有效保护农田生态系统稳定性和生物多样性等农田生态效果显著的农村集体经营组织和农民给予奖补，增加经营主体的比较收益。

提高耕地监管技术水平。“人防+技防”强化耕地保护监测监管，以“田长制”为抓手，以“耕地智保”应用场景为技术支撑，利用“星机协同”、铁塔视联等监测技术，构建“星、机、人”协同监测一张网，推动耕地保护监控信息化发展，定期对耕地实行动态监测，及时发现、制止和查处耕地“非粮化”和“非农化”行为。

探索农业农村地区用地差异化管制。一是以农业农村资源为依托，创新农村产业融合发展新业态用地，永久性建筑设施的融合发展产业用地，按照建设用地管理，在县乡级国土空间规划编制过程中，应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村发展用地；二是对乡村休闲旅游配套用地和农村产业发展配套用地，在符合农地农用和国家、省用地管理政策的原则下，以满足农村产业用地和农业配套设施需求，按原地类管理。

第五节 挖掘和传播耕地的文化价值

怀化是一处拥有绚烂农耕文化的地方，自古有“上下七千年，古今两神农”的说法，2017年，在安江高庙遗址中，发现了7400年前的碳化稻谷粒，是迄今为止年代最早的稻作文化遗存。在高庙遗址对岸的安江农校，袁隆平院士在这里耕耘37载，杂交水稻从这里走向世界。同时，怀化还有稻鱼鸭复合共生系统、稻作梯田系统等全球重要的农业文化遗产，为开展耕地保护提供了极为有利的条件。积极推动耕地保护价值实现与传承专项行动，充分发挥耕地多元价值。系统总结农耕文化保护传承的特色案例，切实保护好优秀农耕文化遗产，推动优秀农耕文化遗产合理适度利用。以“一粒种子改变世界——中国·怀化”城市形象建设为引领，依托丰富的农耕文化资源，全力推进安江农耕文化旅游区、溆浦山背梯田等农耕文化旅游品牌开发，持续开展插秧节、稻香节、稻花鱼节各类活动，基本实现“做大、做强、做长、做

活、共富”的目标。

以“保护日”为载体促农遗提级。进一步放大全球农遗大会效应，精心策划“保护日”活动方案，邀请国内外知名专家及相关领导共商农遗保护与发展大计，加强各方对怀化农遗的深入了解，指导帮助农遗“提级”。规划建设怀化市农业文化遗产博物馆。着力推动云稻鱼鸭复合共生系统、稻作梯田农业系统等全国重要农遗向全球重要农遗迈进。

以“产业升级”为核心促农遗惠民。进一步挖掘农遗蕴含的经济、社会、文化、生态、科技等方面价值，突出文化赋能乡村产业高质量绿色发展，高标准建设杂交水稻国家公园及袁隆平院士纪念馆。努力做好全球重要农业文化遗产大会后半篇文章，利用各地农业文化遗产、农耕文化等特色资源发展农遗产业、创意产业，开发“侗藏红米种植系统”“湖南洪江山地香稻栽培文化系统”等现有农遗资源，打造地域特色鲜明、乡土气息浓郁的农遗产业。

- 附件：1.耕地保护主要规划指标分解表
2.耕地保护目标划定情况分布图
3.永久基本农田布局图
4.耕地后备资源分布图
5.恢复耕地空间分布图

附表 1

耕地保护主要规划指标分解表

单位：万亩（0.00）

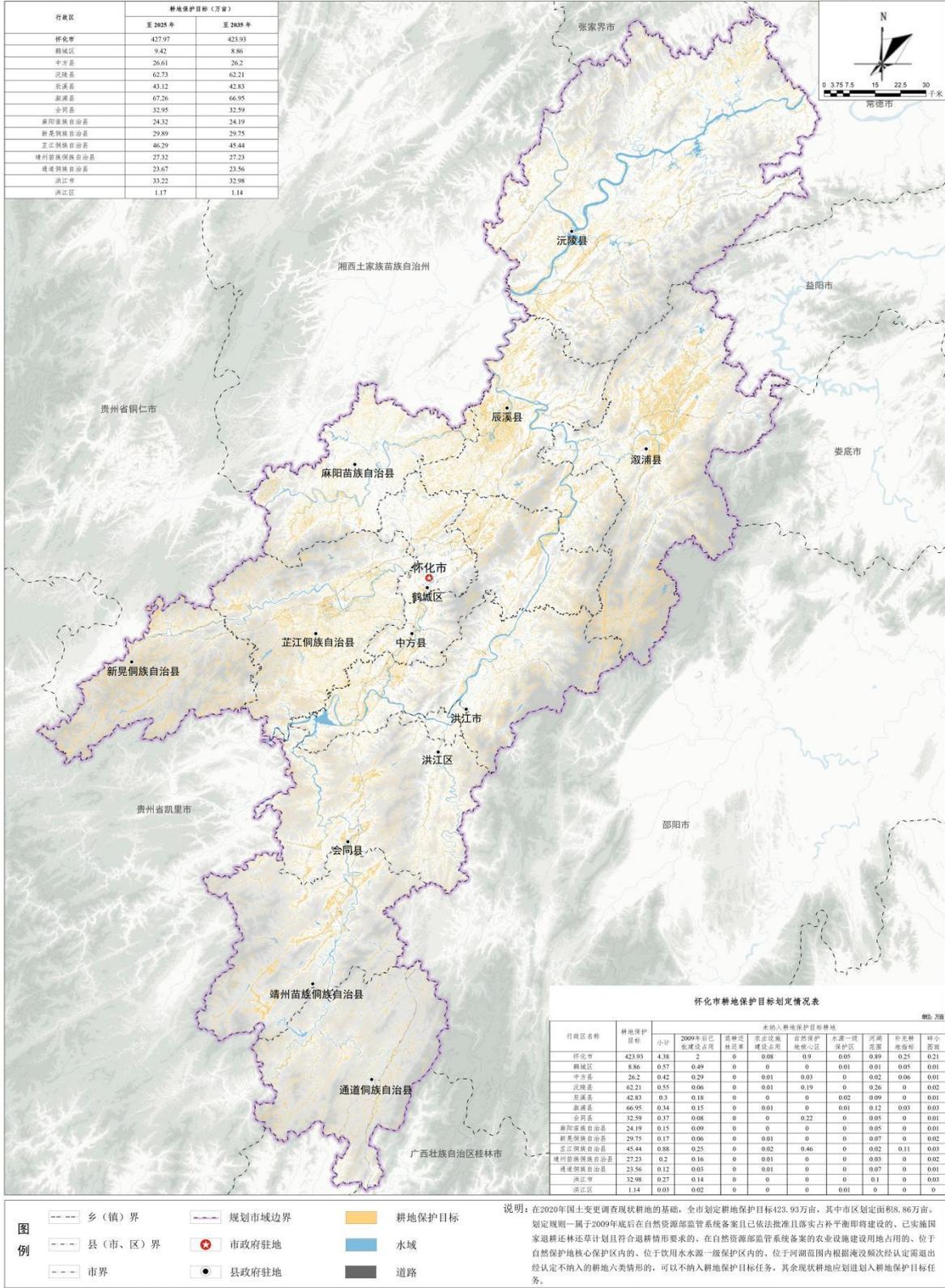
行政区	耕地保护目标		永久基本农田保护面积		永久基本农田储备区规模	高标准农田建设任务		补充耕地任务		粮食播种面积
	至 2025 年	至 2035 年 (*)	至 2025 年	至 2035 年 (*)		2021-2025 年	2026-2035 年 (*)	2021-2025 年	2026-2035 年	
怀化市	427.97	423.93	376.95	376.15	3.76	89.89	376.15	4.40	6.60	465
鹤城区	9.42	8.86	7.07	7.05	0.07	2.37	7.05	0.06	0.09	11.2
中方县	26.61	26.2	23.6	23.55	0.24	5.78	23.55	0.30	0.46	29.5
沅陵县	62.73	62.21	54.72	54.6	0.55	12.33	54.6	0.42	0.62	66
辰溪县	43.12	42.83	37.39	37.31	0.37	8.1	37.31	0.37	0.55	48.5
溆浦县	67.26	66.95	59.34	59.22	0.59	12.97	59.22	0.47	0.70	81.5
会同县	32.95	32.59	29.9	29.84	0.3	7.19	29.84	0.36	0.54	29.3
麻阳苗族自治县	24.32	24.19	22.33	22.28	0.22	5.34	22.28	0.68	1.03	30
新晃侗族自治县	29.89	29.75	24.51	24.46	0.24	6.75	24.46	0.08	0.13	24.5
芷江侗族自治县	46.29	45.44	40.65	40.56	0.41	8.8	40.56	0.42	0.62	51.2
靖州苗族侗族自治县	27.32	27.23	25.23	25.18	0.25	5.08	25.18	0.35	0.53	31.3
通道侗族自治县	23.67	23.56	21.24	21.2	0.21	5.74	21.2	0.34	0.51	20.7
洪江市	33.22	32.98	30.08	30.01	0.3	9.12	29.87	0.54	0.80	40.1
洪江区	1.17	1.14	0.89	0.89	0.01	0.32	1.03	0.01	0.02	1.2

注 1：带*的为累计值。

附件2

怀化市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

——耕地保护目标划定情况分布图

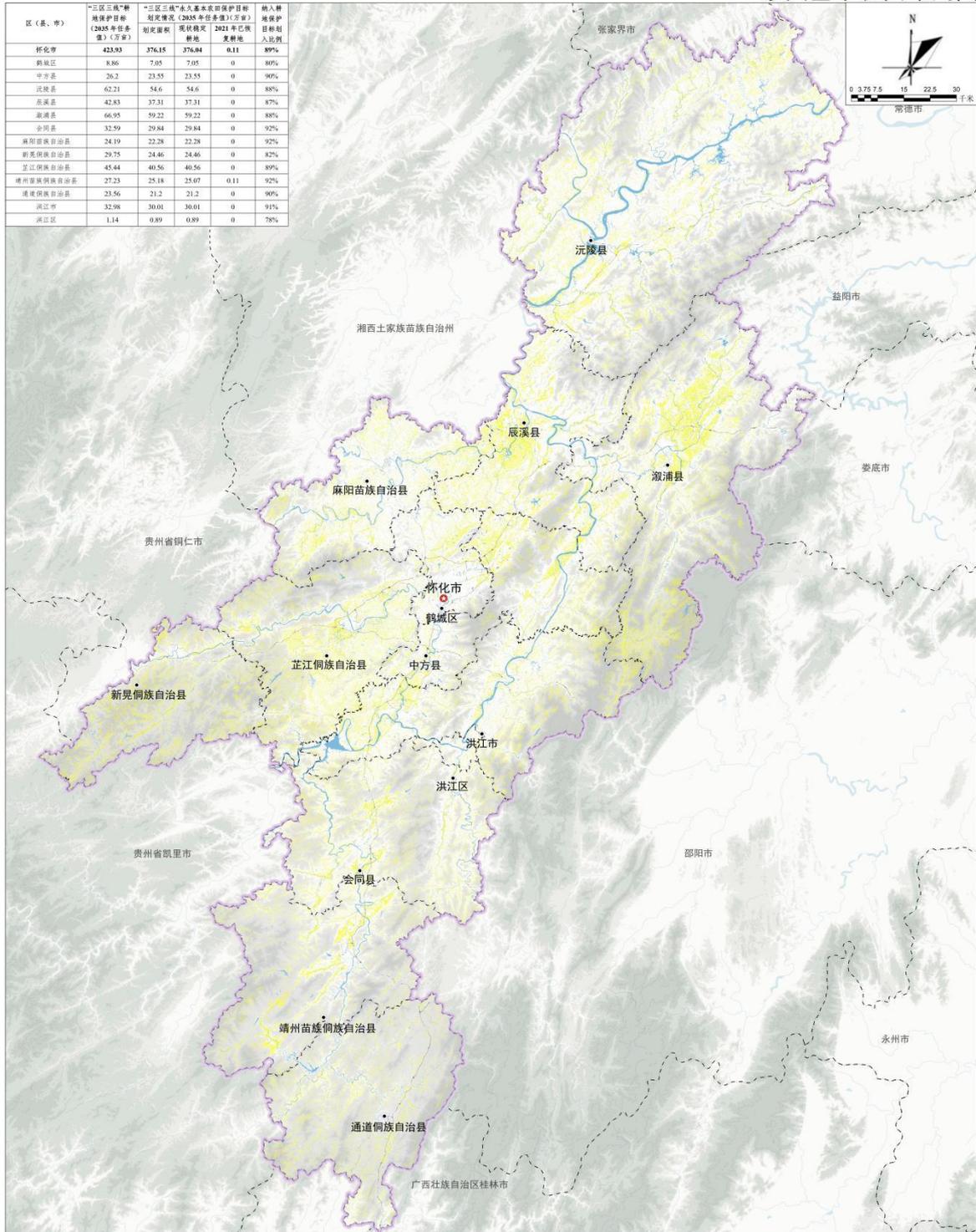


2000大地坐标系，1985国家高程基准
2020年国土变更调查

组织单位：怀化市自然资源和规划局
编制时间：二〇二三年十二月

附件3

怀化市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年） ——永久基本农田布局图



图例

- 乡(镇)界
- 县(市、区)界
- 市界
- 规划市域边界
- 市政府驻地
- 县政府驻地
- 永久基本农田
- 水域
- 道路

说明: 全市划定永久基本农田面积376.15万亩,其中水田344.54万亩,旱地31.61万亩;2020年为稳定耕地面积376.04万亩,2021年已经恢复成稳定耕地面积0.11万亩;市区划定面积7.05万亩,2020年稳定耕地划入永久基本农田占2020年稳定耕地总面积比例89%。

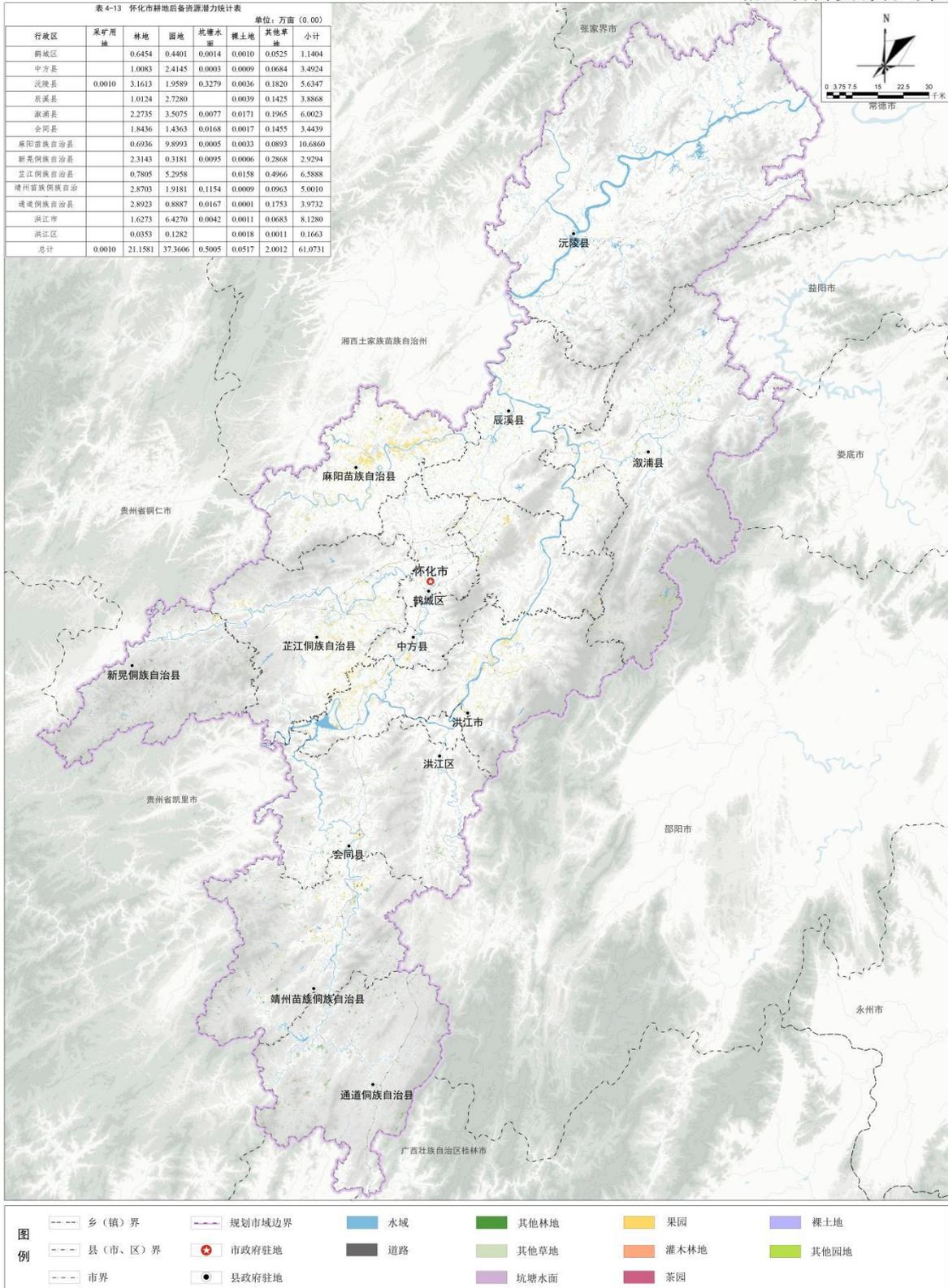
2000大地坐标系,1985国家高程基准
2020年国土变更调查

组织单位:怀化市自然资源和规划局
编制时间:二〇二三年十二月

附件4

怀化市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）

——耕地后备资源分布图



附件5

怀化市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年） ——恢复耕地空间分布图

