

常德市耕地保护国土空间专项规划 (2021-2035 年)

文 本

常德市自然资源和规划局

2023 年 12 月

目 录

第一章 规划背景	2
第一节 资源基础	3
第二节 取得的主要成效	4
第三节 存在的问题	6
第四节 当前的新形势	7
第五节 面对的新挑战	8
第二章 总体要求	10
第一节 指导思想	10
第二节 规划原则	10
第三节 规划目标和任务	11
第三章 严守耕地保护红线	14
第一节 落实耕地保护党政同责	14
第二节 从严控制建设占用耕地	15
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局	16
第四节 加强特殊区域耕地保护和利用	17
第四章 强化永久基本农田保护	20
第一节 科学划定永久基本农田	20
第二节 划定永久基本农田储备区	21
第三节 优化永久基本农田空间布局	21
第四节 强化永久基本农田管护	23
第五节 健全永久基本农田保护机制	24
第五章 严格耕地用途管制	26

第一节 分类落实耕地利用优先序	26
第二节 切实规范耕地占补平衡	27
第三节 严格落实耕地进出平衡	28
第四节 严肃处置违法违规占用耕地	29
第六章 保障重要农产品生产空间	31
第一节 优先保障粮食生产空间	31
第二节 切实保障“菜篮子”生产空间	32
第三节 大力拓展农产品多样化生产空间	33
第七章 加强补充耕地管理	35
第一节 积极拓展补充耕地空间	35
第二节 加强补充耕地开发计划管理	36
第三节 划定补充耕地重点区域	37
第四节 积极推进土地综合整治	37
第八章 稳妥有序推进耕地恢复	40
第一节 科学划定耕地恢复空间	40
第二节 建立耕地恢复长效机制	41
第九章 加强耕地质量和生态建设	43
第一节 统筹推进高标准农田建设	43
第二节 有序推进旱地改造水田工程	44
第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用	45
第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力	46
第五节 科学防治和利用污染耕地	47
第十章 健全耕地保护体系	48

第一节	贯彻落实耕地保护基础制度	48
第二节	全面推行田长制	48
第三节	健全空天地网调查监测体系	51
第四节	构建耕地全程一体化管控体系	52
第十一章	规划重点工程	54
第一节	旱改水重点工程	54
第二节	土地整治重点工程	54
第三节	智慧平台建设	54
第十二章	加强武陵区耕地保护	56
第一节	现状资源及耕地保护目标	56
第二节	永久基本农田保护情况	58
第三节	补充耕地潜力空间	59
第四节	重点计划合理安排	59
第十三章	强化规划实施保障	61
第一节	加强组织领导和统筹协调	61
第二节	加强规划传导和计划实施	62
第三节	加强科技支撑和信息化建设	63
第四节	加强耕地保护机制探索创新	65
第五节	挖掘和传播耕地的文化价值	66

附表:

- 表 1.常德市耕地保护规划指标表
- 表 2.常德市耕地保护主要规划指标分解表
- 表 3.常德市永久基本农田储备区划定面积分解表
- 表 4.常德市补充耕地任务分解表
- 表 5.常德市补充耕地测算情况表
- 表 6.常德市补充耕地资源潜力表
- 表 7.常德市现状耕地流失风险预测明细表
- 表 8.常德市补充耕地重点实施区域分布情况表
- 表 9.常德市耕地保护重点工程安排情况表
- 表 10.武陵区耕地保护主要规划指标分解表
- 表 11.武陵区补充耕地资源潜力表
- 表 12.武陵区现状耕地流失风险预测明细表

附图:

- 图 1.行政区划图
- 图 2.土地利用现状图
- 图 3.现状耕地分布图
- 图 4.耕地保护目标划定情况图
- 图 5.永久基本农田分布图
- 图 6.永久基本农田储备区分布图
- 图 7.补充耕地空间分布图
- 图 8.恢复耕地空间分布图
- 图 9.补充耕地空间重点区域分布图
- 图 10.粮食和重要农产品空间分布图
- 图 11.土地整治重大工程分布图

前 言

党的二十大报告强调：“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，这为新时代新征程做好耕地保护工作提供了科学指引和行动指南，也为保障粮食安全提出了更高要求。

常德市作为湖南省的粮食主产区，在耕地数量、质量上位居全省第一，做好耕地保护更是全市义不容辞的政治任务。市委、市政府做出重大部署，编制《常德市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），对可长期稳定利用耕地和永久基本农田、耕地后备资源、恢复属性地类，实行耕地保护“一张图”管控。

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

第一章 规划背景

“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，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。编制《规划》，必须坚持底线思维、系统思维，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“三位一体”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“三高四新”战略定位和常德经济建设“六大专项行动”、全面建设社会主义现代化新湖南贡献力量。

第一节 资源基础

全市大致呈“四分林、两分耕、两分河湖、一分村道与园地、一分建设”的地类格局。全市国土总面积为 2726.60 万亩。2020 年末，全市耕地 651.98 万亩（城镇村庄不打开统计），占比 23.91%；种植园用地 202.06 万亩，占比 7.41%；林地 1106.54 万亩，占比 40.58%；草地 5.04 万亩，占比 0.18%；城镇村及工矿用地 256.28 万亩，占比 9.40%；交通运输用地 25.56 万亩，占比 0.94%；水域及水利设施用地 347.22 万亩，占比 12.73%；其他土地 62.96 万亩，占比 2.31%；湿地 66.33 万亩，占比 2.43%；特殊用地 2.63 万亩，占比 0.10%。

自然资源禀赋和农业生产条件较好。常德市隶属湖南省，位于湖南省西北部，东临洞庭，西接黔渝，南通长沙，北接荆襄。东部为开阔平原，西北、西、南三面山，地貌以平原为主，山、丘、岗、湖兼有。地势至西向东倾斜，地貌类型多样。全市耕地坡度情况较好，坡度为 0~2°、2~6° 的耕地面积分别为 433.24 万亩、118.86 万亩，占全市耕地的比例为 66.45%、18.23%。境内雪峰山余脉延展于南部，武陵山脉绵延在西北，沅澧两水自西向东贯穿全境。常德市属中亚热带向北亚热带过度的湿润季风气候区，大陆性和季风性气候特点明显，具有“气候温暖，四季分明；热量充足，雨季集中；春温多变，夏秋多旱；严寒期短，暑热期长”的特点。土壤类型以红壤、黄壤为主，常德市是全省主要的商品粮生产基地，素有“洞庭粮仓”的美誉。2020 年全市粮食播种面积为 882.87 万亩，全年粮食总产量 372.40 万吨，粮食播种面积和产量连续 16 年居全省第一，在保障全省粮食安全体系中承担重要角色。

耕地空间总体呈现三大分区格局。2020年末，全市耕地 651.98 万亩（按城镇村庄不打开统计），其中水田 537.25 万亩、水浇地 0.20 万亩、旱地 114.53 万亩，分别占比 82.40%、0.03% 和 17.57%。根据分布和利用特点，全市耕地可分为东部平原河网区、中西部丘岗冲垅区、西北部丘陵山地区。

东部平原河网区。主要包括鼎城区、安乡县、汉寿县、澧县、津市市、武陵区。区域耕地 425.57 万亩，占全市耕地总量的 65.28%。该区域为洞庭湖淤积平原，自然地理条件优越，地势平坦，土层深厚肥力高、灌溉水源充足，耕地集中连片程度高，是重要的粮食主产区。

中西部丘岗冲垅区。主要包括临澧县、桃源县。区域耕地 179.05 万亩，占全市耕地总量的 27.46%。区域属河谷平原，地势较为平坦，耕地集中连片度较高。立足较好的光热水土条件和交通区位优势，打造优质农产品供应基地，发展现代农业为该区域主攻方向。

西北部丘陵山地区。主要包括石门县。区域耕地 47.36 万亩，占全市耕地总量的 7.26%。该地区以丘岗地貌为主，耕地集中连片程度相对较高，农业资源丰富。

第二节 取得的主要成效

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

耕地保护制度建设更加健全。中共常德市委、常德市人民政府出台了《关于全面推行田长制严格耕地保护实施方案的通知》，坚

持用制度管事，强化监督考核，将耕地保护列入了真抓实干考核，为地方政府履行耕地保护目标责任带上了“紧箍咒”。督导 17 个县区市政府（管委会）出台了对乡镇政府（街道）的耕地保护目标责任考核办法，层层落实保护责任，形成耕地保护共同责任机制。推行“田长制”，定期研究部署耕地保护工作，基本构建形成党政同责、部门协同、上下联动、网格覆盖的耕地保护责任体系。

永久基本农田保护更加严格。2017 年，全市共划定永久基本农田 612 万亩，水田、水浇地等优质耕地占比达到 83%。2020 年全市耕地平均质量等级为 4.99，确保了全市耕地数量、质量居全省第一。

耕地占补平衡工作更加有力。“十三五”期间，建设完成 192 个补充耕地项目，新增耕地数量 5.51 万亩，新增水田规模 6.6 万亩，新增粮食产能 3881 万公斤。全市经批准占用耕地的建设项目共 722 个，批准占用耕地面积 4.03 万亩，其中水田面积 2.4 万亩，涉及粮食产能 2354 万公斤。所有建设项目全部落实了数量、水田、产能三类指标平衡，保障了沅江隧道、黔张常铁路、沅澧快速干线、常益长高铁、市民中心、酒泉至湖南 800 千伏特高压直流输电工程等重大基础设施项目、民生项目以及招商引资项目用地需求。

实行耕地保护责任目标自查整改。严格开展“十三五”期间市政府耕地保护目标责任自查和对区县市政府的耕地保护目标责任自查。对国家储备补充耕地核查、武汉督察局例行督察、省厅例行督察以及市人大预算审计发现的问题，督促指导相关单位严格问题整改落实，确保取得整改实效。

耕地布局得到逐步优化。以土地整治为重要抓手，实施推进高标准农田建设，推动田、水、路、林、村综合整治，先后实施了环洞庭湖基本农田建设等重大工程项目。至 2020 年末，全市累计完成

高标准农田建设 422.29 万亩，实施增减挂钩项目 125 个，确认指标 8.33 万亩，有效缓解了耕地细碎化和资源利用低效化问题，耕地布局得到逐步优化。

第三节 存在的问题

耕地撂荒和耕地“非粮化”的问题依然较为严峻。由于耕种效益低，种粮补贴政策不完善，导致农户粮食种植积极性不高，利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象大量存在，工商资本大规模流转耕地，改变耕地用途比较普遍。同时，大量农民进城务工、农村青壮年劳动力短缺，直接导致耕地抛荒问题突出。2020 年全市耕地面积比 2019 年减少 0.9 万亩，2021 年末耕地又流出 2 万余亩，主要是“非粮化”导致耕地流出；2020 年全市耕地撂荒面积 6.53 万亩，占耕地面积的 1%。

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然较为突出。近年来，通过开展“大棚房”“违建别墅”清理等专项整治，同时采取完善政策、清理批而未供土地和闲置用地、加强监管、严格精准执法督察等措施，乱占耕地建房态势有所缓解。但卫星监测发现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的问题，尤其是乱占耕地建房问题仍然面广量多，问题较为突出。

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

第四节 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”，国家层面对新时期耕地保护提出了新要求。

党中央、国务院将耕地保护提到前所未有的战略高度。耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定，党中央、国务院对耕地保护历来高度重视，始终坚持把保护耕地作为一项基本国策，先后制定了一系列加强土地管理的法律法规，实行最严格的耕地保护制度。明确按照“先农田、再生态、后城镇”的顺序统筹布局国土空间，划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线。实行耕地保护党政同责，把耕地保护目标和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。

实行最严格的耕地保护制度确保耕地实至名归。严格耕地用途管制，强化土地流转用途监管，严格管控耕地转为其他农用地，确保可长期稳定利用耕地不再减少；推进撂荒地利用，坚决遏制耕地“非农化”，有效防止耕地“非粮化”；分类明确耕地用途，严格落实耕地利用优先序，明确耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。

以“零容忍”态度和“长牙齿”的硬措施严守耕地保护红线。建立补充耕地立项、实施、验收、管护全程监管机制，实现“占优补优”，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。加大耕地执法监督

力度，严厉查处违法违规占用耕地，强化耕地保护督察考核，以更坚决的态度、更有力的举措坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线。

高质量发展对耕地要素保障提出了新使命。随着“一带一路”、长江经济带、中部地区高质量发展、洞庭湖生态经济区等国家政策红利进一步释放，“三高四新”战略进入深入实施阶段，常德作为长江经济带、长江中游城市群、洞庭湖生态经济区的重要节点城市，作为湖南对接成渝地区双城经济圈的桥头堡，特别是全面进入全市高铁时代，新的跨区域要素集聚平台逐步成势，这对资源要素保障能力和耕地保护提出了更高要求。如何在耕地资源要素收紧约束前提下以高质量供给引领和创造新需求，需要更高更广更精准的统筹谋划，以提升资源供给能力。

第五节 面对的新挑战

目前，人多地少是常德市基本市情，人均耕地面积 1.12 亩，虽离联合国世界粮食计划署发布的人均 0.8 亩的警戒线较远；但常德市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，且优质耕地后备资源较差，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。立足新发展阶段，耕地保护新形势新要求，全市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”，要求严守耕地保护红线，严格落实耕地利用优先序。但在建设具有中国特色的现代化新常德、实施乡村振兴等重大战略过程中，基础设施、产业设施等用地将不可避免需要占用部分优质耕地。生态保护红线、河湖管理范围等特殊区域内存在部分耕地处于不稳定利用状态，随时可能

变为非耕地，同时耕地“非粮化”问题导致耕地流失的趋势依然存在，对守住耕地红线造成一定的冲击。

落实耕地占补平衡的压力日趋加大。依法批准建设占用的耕地，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，尽管调查显示全市的耕地后备资源总量较大，但实际可开垦耕地的优质资源较少。耕地的“三位一体”保护下，各种要求和管控规则将更加精准，需要不断提高耕地保护意识，实际新增耕地的后期管护难度加大，农户种植意愿不强，各级政府开垦耕地的意愿越来越低，耕地占补平衡压力巨大。

用途管制要求下耕地进出平衡落实难度较大。国家明确耕地主要用于粮食和棉、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的实行年度进出平衡。当前，耕地转为其他农用地等“非粮化”行为已经成为常德市耕地减少的主要原因，在土地权益人以经济效益为主导目标的思想下，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，而可恢复耕地资源潜力有限，农民恢复耕地的意愿普遍不高，且难以保障持续落实耕种，耕地进出平衡的落实存在一定的现实困难。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神 and 习近平总书记关于耕地保护系列重要指示精神，立足常德“一个中心、两个枢纽、三个基地”区域定位，以推进高质量发展为主线，深入实施乡村振兴战略，切实落实“藏粮于地，藏粮于技”。采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，为建设现代化新常德奠定坚实的资源基础。

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“产粮大市”责任，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，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，全面建立市县乡村及网格五级田长体系，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 规划目标和任务

按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，坚持耕地红线不突破、农民利益不受损，确保全市耕地保有量和永久基本农田保护面积不少于国土空间总体规划确定的约束性指标，永久基本农田储备区、补充耕地任务、恢复耕地任务和高标准农田建成面积不少于省政府下达的任务数，稳步提高粮食综合生产能力，为粮食绝对安全提供资源保障。到2025年，具有常德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，全市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、再生态、后城镇”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，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。到 2025 年，耕地保护目标不低于 651.98 万亩；到 2035 年，耕地保护目标不低于 645.12 万亩。

强化永久基本农田特殊保护，稳定优质耕地布局。逐地块划定永久基本农田，建立永久基本农田数据库，明确重点用于发展粮食生产，特别是水稻生产；强化永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，落实占用和补划永久基本农田踏勘论证和动态调整更新制度，确保永久基本农田补足补优，布局总体稳定。到 2025 年，永久基本农田保护面积不低于 583.80 万亩；到 2035 年，永久基本农田保护面积不低于 583.80 万亩。

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的耕地。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。到 2025 年，补充耕地任务量不低于 3.20 万亩；到 2035 年，补充耕地任务量不低于 8.00 万亩。

拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。落实主体功能区战略制度，因地制宜，优化农业生产空间布局，优先保障粮食生产空间，切实保障“菜篮子”产业空间，大力优化农产品多样化生产空间，进一步稳固全国主要商品粮生产基地的生产能力，确保粮食、蔬菜、农产品有效供给。到 2025 年，粮食播种面积不低于 870 万亩；到 2035 年，粮食播种面积不低于 870 万亩。

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

加强耕地质量建设，全面提升粮食生产能力。大力推进高标准农田建设，将永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田；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。规划“十四五”期间，高标准农田建设不低于 141.68 万亩；到 2035 年，高标准农田建设不低于 583.80 万亩（累计值）。

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”，依托省自然资源厅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。

第三章 严守耕地保护红线

耕地是中华民族永续发展的根基。在新的历史时期面对耕地保护新形势、新任务，要切实发挥党举旗定向、统领全局的引领作用，全面压实耕地保护党政同责，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。严守沅澧良田沃土，支持推进乡村振兴。

第一节 落实耕地保护党政同责

带位置下达耕地保护任务。严守耕地保护红线，足额带位置落实耕地保护任务，常德市耕地保护任务到 2025 年不少于 651.98 万亩，到 2035 年不少于 645.12 万亩。实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。建设市县乡村网格五级“田长制”，形成网络化、全覆盖的耕地保护组织体系和责任体系。

严格落实耕地占补平衡。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，尽量避让或减少占用耕地。严格落实耕地占一补一、占优补优、占水田补水田。通过有序安排土地综合整治、高标准农田建设等工程补充可以长期稳定利用耕地，力争规划期内全市补充耕地不低于 8.00 万亩。

全面落实年度耕地进出平衡。强化县域范围内一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的统筹安排和日常监督。除国家安排的生态退耕、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外，耕地确需改变用途的，应当通过

统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。转出和转进耕地地块实现数、图和实地一致。

稳妥有序推进耕地恢复。根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，合理确定恢复耕地安排，有计划、有目标、有节奏的恢复耕地。

第二节 从严控制建设占用耕地

推进城镇集约集聚发展。落实主体功能区功能定位，统筹发展和安全，严格按照“先农田、再生态、后城镇”统筹全市国土空间格局，重点协调处理洞庭湖平原连片优质耕地保护与城镇开发建设的矛盾。落实“一个中心、两个枢纽、三个基地”战略，着力打造“一主一副、四带五极”的多中心、网络化、组团式市域城镇开发格局，推进以中心城区和县城为重要载体的城镇化建设，重点保障武陵区、津市市等2个县级城市化地区、58个乡镇级城市化地区以及国家级、省级产业园用地需求，为常德市经济建设“六大专项行动”提供用地要素保障。

优化基础设施选址布局。重点支持常益长高铁、襄常高铁、常岳九高铁、炉慈高速、益常高速扩容等新建及续建工程、桃花源机场扩建、澧州变电站至洞庭变电站、岗市变电站至张家界变电站等500千伏输电通道等省级及以上交通、能源、水利、科教文卫等基础设施建设。建设项目选址必须把少占耕地作为首选的重要因素，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。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。重点保障重点项目中 396 个涉及耕地的用地需求（其中近期 112 个，远期 284 个），主要为交通类项目 304 个，电力项目 36 个，能源类项目 11 个、水利类项目 37 个、文旅类项目 7 个、其他类项目 1 个。预计占用耕地 9.63 万亩（其中规划近期重点项目占用 2.60 万亩，规划远期重点项目占用 7.03 万亩）。

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区域整理，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

严格控制非农业建设占用耕地，结合城乡一体化与新农村建设，积极推进土地综合整治，确保耕地保护目标得以实现。保障用于改

善农民生产、生活条件及提高农用地综合生产能力必需的其他农用地面积。

统筹优化农用地空间布局。针对农业结构调整与耕地保护的矛盾，基于自然地理格局，结合适宜性原则，按照耕地优先，全面推进耕地进出平衡，优化农用地空间布局。在确保耕地数量不减少，质量不降低的情况下，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，将平原耕地种植果树、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。

科学有序推进退耕还林还草。深入贯彻落实习近平生态文明思想，科学实施退耕还林还草。坡度大于 25° 且未采取水土保持措施的耕地、不能实现水土保持或者重要水源地 15-25° 坡耕地、严重沙化、荒漠化和石漠化的耕地、严重污染且无法修复的耕地、移民搬迁后确实无法耕种的耕地、国务院规定的其他应当退出的耕地可纳入生态退耕范围。生态退耕后的土地，不得擅自转为建设用地。禁止擅自将永久基本农田、土地整理新增耕地和坡改梯耕地等纳入生态退耕范围。

第四节 加强特殊区域耕地保护和利用

自然保护区核心范围内耕地。全市位于自然保护区核心范围内的耕地 0.70 万亩（其中水田 0.26 万亩，旱地 0.44 万亩），主要位于湖南壶瓶山国家级自然保护区、湖南乌云界国家级自然保护区等，

对于该部分耕地，严格按照自然保护地管控要求，规划期内实行稳妥有序退出，同时纳入耕地进出平衡方案，防止耕地流失。

批而未用耕地。全市批而未用耕地共计 3.65 万亩，主要分布于武陵区、桃源县、澧县、鼎城区等区域。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。

生态保护红线内耕地。全市生态保护红线内（自然保护区核心区外）耕地 2.75 万亩（其中水田 0.98 万亩，旱地 1.77 万亩），其中自然保护地一般控制区内耕地 2.24 万亩，自然保护地外生态保护红线内耕地 0.51 万亩。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。

严格管控耕地。全市严格管控类耕地 1.14 万亩，其中水田 1.03 万亩，旱地 0.11 万亩。主要分布在澧县、石门、桃源等县。对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复等化学改良技术以及生物改良技术对耕地进行改良，严控耕地流失风险。对于确实难以恢复的，可纳入耕地进出平衡，防止耕地减少。

河湖范围内耕地。全市位于河湖范围内耕地 3.19 万亩（已扣除与生态红线重叠区域），其中纳入耕地保护目标耕地 1.62 万亩，未纳入耕地保护目标耕地 1.57 万亩。对河湖管理范围内耕地，在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下依法依规分类处理，其中位于主河槽内、洪水上滩频繁、水库征地线以下、长江平垸行洪“双退”圩皖内的不稳定耕地，实行有序退出，以县市区为单位，纳入耕地

进出平衡，防止耕地减少。对于纳入耕地保护目标的耕地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高杆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。

种植油茶耕地。全市种植油茶耕地 1.61 万亩，主要分布于临澧县、桃源县和鼎城区，占比分别为 46.04%、22.74%、19.95%。对于种植油茶的耕地，按照“止住新增、稳妥处理存量”的原则加强管理，严控耕地流失风险，防范耕地流失。在充分征求农户意见的基础上，稳步推进恢复耕地，杜绝“一刀切”强行恢复；对于难以恢复的，以县市区为单位，纳入耕地进出平衡方案，防止耕地流失。

城镇开发边界内耕地。全市城镇开发边界内耕地 8.38 万亩（其中水田 5.32 万亩，旱地 3.06 万亩），主要位于鼎城区、武陵区和澧县，占比分别为 22.12%、20.95%、13.27%，项目开发占用耕地的，在建设项目用地预审与规划选址环节，要对占用耕地的必要性、合理性和用地规模开展论证，进行方案比选，尽量避让长期稳定利用耕地。

城镇村范围内耕地。全市城镇村范围内耕地 17.35 万亩，主要位于汉寿县、桃源县和澧县，占比分别为 19.37%、16.77%、19.83%。对城镇村范围内耕地实行单独管理，项目占用需依法依规办理审批手续，批准占用前按照现状耕地进行管理，严格落实耕种，否则按照法律相关规定处理。

第四章 强化永久基本农田保护

永久基本农田是耕地的精华。划定并严守永久基本农田是国家意志、刚性约束。通过科学划定永久基本农田，建立永久基本农田数据库，健全“划、建、管、补、护”长效机制，严格管控建设占用，全面加强质量建设，建立健全保护机制，确保永久基本农田数量、质量和布局总体稳定。全市共划定永久基本农田 583.80 万亩，位居全省第一，充分体现了“产粮大市”常德担当。

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，重点压实农产品主产区耕地保护责任，将省级确定下达的 583.80 万亩永久基本农田保护面积任务分解下达，科学合理确定县级保护面积任务，切实推进在县乡层面将永久基本农田严格落实到地块。

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。全市共划定 583.80 万亩永久基本农田。主要分布于东部洞庭湖平原河网区，划定面积较大的为鼎城区 103.10 万亩（其中鼎城区本部 88.34 万亩）、桃源县 110.66 万亩（其中桃源县本部 106.21 万亩）、澧县 91.45 万亩和汉寿县 86.50 万亩（其中汉寿县本部 80.92 万亩）。

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（永久基本农田管控规则详见规划说明）。

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。永久基本农田储备区规模按永久基本农田保护面积的1%予以落实，省级下达规划期内全市永久基本农田储备区规模为5.84万亩。本次实际划定储备区规模5.93万亩，主要分布于东部洞庭湖平原河网区，包括鼎城区、桃源县、澧县和汉寿县。

健全和完善永久基本农田储备区制度。加强储备区耕地保护。永久基本农田储备区是永久基本农田之外的优质耕地，划定后，应遵循“保护优先，合理利用”的原则，科学引导规范有关农户和经营业主的生产活动。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。非农建设项目选址时应尽量避免占用储备区及其他优质耕地，确实难以避让的，按占用一般耕地办理手续。重大建设项目依法占用永久基本农田需要补划时，直接在储备区内选择数量相等、质量相当的地块进行补划。

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。推进永久基本农田集中连片整治，通过全域土地综合整治项目报国务院批准后，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。

永久基本农田整改。对于永久基本农田划定不实的情形，按照“坚决止住新增、稳妥处置存量”的原则，进行分类处理。对于新增违法占用永久基本农田的情况，坚决进行违法查处，严格恢复占用前地类；对于存量问题，积极推进就地整改，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”的原则，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，实行“优进劣出”，依法依规对永久基本农田布局进行优化调整。各县市区要严格按照补划永久基本农田要求，补足同等面积的优质、稳定耕地作为永久基本农田保护区。

量质并重做好永久基本农田补划。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。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，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，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准，涉及占用的永久基本农田必须按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则在永久基本农田储备区补划，储备区不足的，可在长期

稳定利用耕地上落实补划任务，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致（符合占用永久基本农田的情形详见规划说明）。

及时动态更新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，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，逐级开展数据上报，实现动态更新管理。

第四节 强化永久基本农田管护

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

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，将永久基本农田及时纳入自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，作为土地审批、卫片执法、土地督察的重要依据。对调整永久基本农田布局的建设项目实行清单式管理，通过信息化监管平台、“双随机、一公开”以及不定期检查等方式，对补划永久基本农田的数量、质量进行动态监管，实现永久基本农田调整、补划全链条管理。利用卫星影像和铁塔视频等手段，健全空天地网调查监测体系，依托“月清三地两矿”机制，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全面监管，实现永久基本农田动态、精准管理。

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。

第五章 严格耕地用途管制

立足全市耕地资源禀赋，分区分类落实耕地用途管制制度，对永久基本农田实行特殊保护，切实规范耕地占补平衡管理，严格落实耕地年度进出平衡，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

永久基本农田。占全市耕地面积的 89.55%，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。约占全市耕地面积的 75.00%，主要分布于鼎城区、桃源县、汉寿县、石门县，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。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。

——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 14.55%，主要分布于鼎城区、澧县、石门县、安乡县。该区域可维持种植利用现状，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 10.45%，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造成地类改变的前提下，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

严格落实耕地占补平衡。建设项目选址应当尽量不占或少占耕地，除法律和相关政策规定允许占用永久基本农田的项目外，应避免让永久基本农田。经批准占用耕地的，按照“占多少，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地，严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田。没有条件补充或者补充的耕地不符合要求的，应当按规定缴纳耕地开垦费，或者通过调剂使用补充耕地指标的方式落实耕地占补平衡。市级自然资源主管部门要加大补充耕地指标市域内统筹力度，保障重点建设项目及时落地。农村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耕地占补平衡。各县市区人民政府（管委会）负责组织实施土地整治，通过土地整理、复垦、开发等项目建设，增加耕地数量、提升耕地质量，落实补充耕地任务。

加强补充耕地全过程管理。对新增耕地项目实行全过程管理，对项目选址、立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。新增耕地项目必须符合生态保护要求。县级政府要加强补充耕地项目后期种植管护，统筹项目开发资金、土地出让收入、耕地开垦费、补充耕地指标调剂收益等，按规定落实后期管护费用。

鼓励村民、集体经济组织、企业实行开垦与耕种一体化，压实镇、村、土地承包经营者的管护责任。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，新增耕地优先划入永久基本农田，重点用于发展粮食生产。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”。

第三节 严格落实耕地进出平衡

实施耕地年度进出平衡。严格控制一般耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地。因农业结构调整、农业设施建设（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）等确需将一般耕地转为其他农用地的，应退出耕地（自然保护区核心区内耕地、批而未用耕地）和可能流失的耕地（生态保护红线范围内耕地、严格管控类耕地、河湖范围内耕地、种植油茶耕地），应当坚持以进定出原则，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退出和转为其他农用地及农业设施建设用地数量，确保年度耕地进出平衡。全市应退出耕地为 4.35 万亩，可能流失耕地为 8.69 万亩。

压实县级政府落实进出平衡属地责任。县级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，县级人民政府负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，总体方案编制坚持总量平衡，年度转进的耕地不得少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田；坚持进优出劣，优先将地势平坦、土壤和水源条件好的土地转进，优先将不稳定利用耕地转出，确保年度转进的耕地不少于转出的耕地，转进的水田不少于转出的水田。

实行耕地转进转出信息化管理。充分依托国家、省级耕地进出平衡监管系统，对各地区耕地转进转出进行监管。县级人民政府组织编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，并通过监管系统备案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，建立专门图层，未纳入总体方案的动态监测、督察执法、国土变更调查发现耕地转出图斑，一并纳入单独图层管理。

第四节 严肃处置违法违规占用耕地

加强土地基础数据的调查和统计，建立健全耕地的预警、监测系统，运用现代遥感与计算机技术，采用高精度的航天卫星资料 and 全数字化的监测手段，建立联网的土地管理计算机网络系统，把耕地数量与质量状况作为土地监测与管理的重点内容，在注重对耕地数量的监测与保护的同时，强化对耕地的质量监测与管理。坚决落

实土地管理制度，大力查处违法用地。加大土地执法和检查力度，对违规占用耕地坚决予以查处。

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。

稳妥处置存量、严格控制增量。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。对于“通知”出台后，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，纳入耕地进出平衡。

第六章 保障重要农产品生产空间

保障国家粮食安全是“三农”工作的头等大事。落实新时期国家粮食安全战略，以水土资源环境条件较好、农业基础设施比较完善的优势产区为重点，保障粮食等重要农产品的种植面积底线，确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”，形成以常德香米绿色稻和有机稻等为主粮，优质玉米、马铃薯、大豆为杂粮的多样化粮食生产体系，全力打造“中国洞庭粮仓”。

第一节 优先保障粮食生产空间

多措并举稳定粮食种植面积，全力保障粮食生产空间。落实国家粮食安全战略，藏粮于地、藏粮于技，开展粮食节约行动，完善粮食主产区利益补偿机制。推行标准化生产，推进优质粮食行动，到2025年，全市每年粮食播种面积870万亩以上、粮食产量380万吨以上。

稳定水稻生产空间。形成以鼎城区、津市市、安乡、汉寿、澧县等为主的洞庭湖平原双季稻种植区为核心的水稻生产空间布局。到2025年，水稻种植面积稳定在790万亩，建设鼎城“常德香米”国家级示范产业园，推动以鼎城区、津市市、安乡、汉寿、澧县等为主的洞庭湖平原双季稻种植区为核心的水稻生产空间布局的发展。

优化其他粮食作物生产空间。因地制宜发展优质马铃薯、大豆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

市薯类播种面积稳定在 12 万亩左右，大豆播种面积稳定在 18 万亩左右。

提升收储调控能力。提高绿色储粮技术应用比例，推进粮食仓储设施绿色化、智能化改造，推动粮食仓储管理向保质保鲜、“常储常新”迈进。

建设粮食生产示范点。打造一批万亩产粮乡镇、千亩产粮大村。建立水稻良种引进和繁育体系，推进“互联网+”智能化工厂育苗、种苗经营推广。强化农业科技和装备支撑，切实提高粮食单产水平，加强水稻高产高效复合种养技术推广体系建设，加快提升水稻全程全面机械化水平。

第二节 切实保障“菜篮子”生产空间

深入落实“菜篮子”市长负责制，保障市场供应和价格总体平稳。逐步形成以都市农业区为核心，各县中心城镇为支点的“菜篮子”生产空间布局，切实保障“菜篮子”品种丰富、供应充足，对接好粤港澳大湾区“菜篮子”市场，加大农产品品牌培育。到 2025 年全市蔬菜种植面积 93 万亩左右，产量稳定在 344 万吨以上。

构建都市圈农业保障生产空间。稳步发展提升城郊精细蔬菜、洞庭湖平原旱作蔬菜、洞庭湖湿地水生蔬菜、石门高山蔬菜和特色蔬菜五大生产板块。优先保障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。

——**建设粤港澳大湾区“菜篮子”产品基地。**推行全产业链标准化生产，推进“一县一品”，打造武陵区食用菌、汉寿玉臂藕、

津市藟果、西洞庭朝鲜蓟、桃源叶芥菜、临澧梅菜、澧县秋延辣椒、西湖芦笋、石门加工型辣椒、柳叶湖有机蔬菜等县域品牌。

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。

第三节 大力拓展农产品多样化生产空间

创新落实农产品可持续发展要求，树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系，丰富农产品生产结构，确保人们日益增长的物质文化需求。拓展棉花、油料、糖料等多样化农产品生产能力和空间。

巩固棉花生产空间。以高质量发展为引领，着力建设以鼎城区、澧县、桃源县、津市市、安乡县、临澧县为代表的优势棉区，在严格管控区开展棉花替代种植试点示范。重点利用好、发展好棉花生产保护区、传统棉田和重金属重度污染区改造棉田；建设高标准棉田。支持在棉花主产区将棉田纳入高标准农田建设范畴，通过改善基础设施、完善机耕道路和灌排沟渠，提高棉田综合生产能力。

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、湖南油菜生产优势，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、主攻单元，千方百计提升油料产能。到 2025 年，全市油料播种面积稳定在 460 万亩左右，产量在 61 万吨以上。

——**油菜种植区**。主要抓好“一季稻+油菜”“一季稻+再生稻+油菜”“旱地滩涂或棉田+油菜”生产，适度发展“双季稻+菜用、花用油菜”。

——**花生种植区**。重点抓好环湖丘陵区食用小籽花生，构建“油菜+夏花生”轮作、“春花生+秋芝麻”等种植模式，平原区适当推广机械化“冬油菜+油用大花生”模式。

第七章 加强补充耕地管理

积极拓宽补充耕地途径，补充可以长期稳定利用的耕地，在符合生态保护要求的前提下，通过组织实施土地整理、复垦、开发及高标准农田建设等新增耕地，并定期对补充耕地项目的后期管理和耕种情况进行动态监测，确保有效补充长期稳定利用耕地。

第一节 积极拓展补充耕地空间

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，全市耕地开垦后备资源潜力共 61.94 万亩。全市耕地后备资源主要分布在鼎城区、桃源县、澧县等，占全市的比例为 58.14%。通过对耕地后备资源进行清查与摸底，准确把握全市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。

整合现有耕地周边可开发资源潜力。以现有耕地为核心，将耕地周边的零星分散、面积较小的其他草地、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，作为耕地周边补充耕地潜力来源。全市现有耕地周边单个地块 3 亩以下的补充耕地潜力合计 4.43 万亩，主要分布在鼎城区、桃源县、澧县和石门县，占全市比例达 73.89%。通过实施高标准农田建设、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、开垦后具备较

好的耕作条件的地块开垦为耕地，作为有效补充耕地的主要来源。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，提高耕地集中连片程度，提升耕地质量。

严格实行耕地后备资源用途管制。严格管控任何单位或个人擅自在规划确定的耕地后备资源上建设建（构）筑物，或者借退耕还林、产业结构调整的名义随意占用或蚕食耕地后备资源区域，划定的耕地后备资源范围不得再划入生态保护红线、城镇开发边界、自然保护地、林地及其他法律法规禁止开垦为耕地的范围。

第二节 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。落实耕地“占一补一”，预计到2025年，全市需补充耕地3.20万亩；到2035年，预计全市补充耕地任务8.00万亩。结合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。坚持以县域自行平衡为主、市域内调剂为辅落实补充耕地任务，因耕地后备资源数量不足难以在本区域内落实的，通过指标调剂等方式在耕地后备资源较为丰富的地区落实。

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。

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，重点区域主要分布在东部平原河网区。

以常德市鼎城区、桃源县、安乡县、汉寿县、澧县、津市市等宜耕后备资源集中区为重点。该区域水资源丰富，宜耕后备资源地块集中连片度高，地势平坦，海拔相对较低，开发难度较小，大多适宜开发为水田，且可旱改水资源潜力较大。规划期拟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。规划期内全市预计可补充耕地 9.89 万亩以上。

第四节 积极推进土地综合整治

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。

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。

——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的切身利益，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。

第一节 科学划定耕地恢复空间

开展可恢复耕地资源评价。积极开展可恢复耕地资源评价，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，用于全市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。全市划定可恢复耕地资源 114.22 万亩，其中果园 29.93 万亩、茶园 4.45 万亩、其他园地 4.60 万亩、乔木林地 19.82 万亩、竹林地 0.85 万亩、灌木林地 2.73 万亩、其他林地 30.32 万亩、坑塘水面 21.52 万亩。可恢复耕地资源主要分布在石门县、鼎城区、桃源县和汉寿县。

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。因地制宜的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，实现耕地集中布局，提高耕地集中连片程度。

第二节 建立耕地恢复长效机制

建立“恢复耕地+”实施模式。探索建立耕地恢复部门统筹机制，依托“恢复耕地+”模式，将年度耕地恢复计划和年度高标准农田建设任务、耕地撂荒治理、耕地“非粮化”整治问题图斑整改等专项工作相结合，因地制宜统筹推进耕地恢复任务落实，实现资金效益最大化。鼓励采取“政府主导、自然资源牵头、部门联动、镇街实施、鼓励社会资本参与、群众支持”的工作机制，按照“以奖代投”的方式组织实施耕地恢复。鼓励“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 and 国土变更调查成果进行有效衔接，做到恢复耕地图、数、实地相一致。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、农村增收。

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真抓实干督查激励考核事项，确保如期完成年度恢复计划。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，实现恢复耕地

全程监测监管。将恢复耕地地块纳入“湖南田长”综合监管平台，对耕地利用状况实行重点监测，确保耕地实至名归。

第九章 加强耕地质量和生态建设

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。2020年至2025年，全市预计建设高标准农田114.68万亩。到2035年，全市累计建成高标准农田583.80万亩，通过持续新建和改造提升，将全市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。规划期内高标准农田建设重点区域为桃源县、鼎城区、澧县和汉寿县等区域。

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，进一步完善常德市地方标准体系，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。

严格落实后期管护。明确各级政府相关责任，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。

第二节 有序推进旱地改造水田工程

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。全市可旱改水资源潜力 30.87 万亩，其中安乡县、澧县、汉寿县等旱改水资源潜力最为丰富，占全市的比例为 58.50%。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。

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。

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，选取靠近环洞庭湖区的安乡县、汉寿县、澧县、桃源县、津市市等县市为重点实施区域，合理有序推进旱改水工程。

打造全过程管理的最美稻田示范。加强项目实施全程管理，按照高等级水田建设标准推进田块建设，因地制宜采取水源工程、田块修筑工程等措施，切实增强田块的保水性能，提升耕地质量。严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。打造一批具有典型示范效应的旱改水工程。

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，指导和规范表土的剥离利用，切实保护和利用好优质耕地耕作层资源。

采取工程手段对建设占用耕地的优质耕作层进行剥离，并将其用于土地整治项目的表层覆土，中低产田土壤改良或高标准基本农田建设等做法，可以在各类建设不可避免占用耕地的情况下，实现耕作层资源生态循环利用，有效提高耕地质量。

剥离土壤优先用于土地整治、高标准农田建设、工矿废弃地复垦、生态修复等项目，以及新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良等农业生产活动，富余土壤可以用于绿化。

在建设项目用地报批前，县级自然资源部门要督促和指导剥离实施单位，依据本地区年度实施方案，结合耕作层剥离地块的区位条件、交通状况、耕作土层质量以及开垦耕地等土地整治项目推进情况，按照《耕作层土壤剥离利用技术规范》（TD/T1048-2016）等相关要求编制每个建设用地项目的耕作层剥离再利用方案。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

构建以休耕轮作为核心的保护体系。建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地抛荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化。推广利用农作物秸秆覆盖地表，免耕播种，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。

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

压实责任，紧盯目标任务。全面压实属地主体责任和部门监管责任，各级政府主要领导是第一责任人，主要领导要亲自抓，分管领导要具体抓，各级各部门都务必要站在讲政治的高度研究推进此项工作，严格落实县市区、镇、村三级责任，明晰职责、落实举措，同时抓好跟踪督导，严格落实“周调度、月分析、季会商”机制，做好调度分析，及时掌握工作进展。

科学防治，做到精准施策。深入基层做好指导服务，强化要素支撑。落实配套资金，开展技术攻关，加强部门协同，确保受污染耕地“有钱可治、有技能治、有人来治”。所涉相关镇村务必严格按照省、市、县农业主管部门提出的防治措施和要求制定切实有效的工作实施方案和技术措施，加强技术培训，稳步推进各项技术措施落地生根。

持续管控，建立长效机制。建立综合保护机制，抓好类别划分、分类管控、监测评估、安全利用等重点环节。各地按照县级工作方案，开展严格管控类受污染耕地的集中流转、日常管控和二次利用，将受污染耕地集中流转至村委会，落实村级三天一巡、镇级一周一巡台账管控，同时通过市场化运作，吸引相关企业投资发展花卉苗木等无土繁殖农业产业化项目，积极推进受污染耕地安全利用工作与发展村集体经济相融合。

第十章 健全耕地保护体系

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》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

全面推动建立田长制。以中共常德市委、常德市人民政府出台的《关于全面推行田长制严格耕地保护实施方案的通知》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，全市耕地保有量、永久基本农田保护面积和高标准农田建设任务不低于省确定的目标。

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。

全面构建田长体系。建立耕地保护网格化监管机制。市级设立第一总田长、总田长、副总田长，市委书记担任第一总田长，市委副书记、市人民政府市长担任总田长，市委副书记和市人民政府分管自然资源、农业农村工作的副市长分别担任副总田长。市田长制工作办公室（以下简称“市田长办”）设在市自然资源规划局，办公室主任由市人民政府分管自然资源工作的副市长兼任，办公室副主任由市自然资源规划局和市农业农村局主要负责人担任。县、乡两级设第一田长、田长、副田长，第一田长由党委主要负责人担任，田长由政府主要负责人担任，副田长由党委副书记和政府分管自然资源、农业农村工作的负责人担任。乡级（有耕地保护任务的乡镇、街道，下同）田长、副田长以行政村为单元，明确责任区域。村级田长由行政村（含有耕地保护任务的社区，下同）党支部书记担任。网格田长（按组或种植大户划分）由村支“两委”委员或组长担任。

落实田长制主要任务。一是严格落实耕地保护目标责任。将耕地保有量和永久基本农田保护目标、耕地底线目标和年度恢复耕地任务足额带位置分解下达到区县市，落实到乡村组户，作为刚性指标实行党政同责、“一票否决”、严格考核、终身追责，压实耕地保护责任。依据《规划》，对耕地、永久基本农田、耕地后备资源等实行耕地保护“一张图”管控。强化统筹协调，按计划落实新增耕地、高标准农田建设任务。加强耕地抛荒巡查监管和精准治理，落实粮食播种面积任务，提高粮食综合生产能力。二是扎实推进耕

地质量提升。加强耕地质量监测与调查，推广保护性耕作模式，全面提升耕地质量和农田生态保护水平。巩固提升受污染耕地安全利用水平。加大中低产田改造力度，提升耕地地力等级。推进乡村国土空间综合整治。非农建设经依法批准占用永久基本农田的，应组织编制耕作层土壤剥离再利用方案，费用列入建设项目总投资。

三是规范高标准农田项目耕地管理。制定实施新一轮高标准农田建设规划，优先将大中型灌区建成高标准农田，与耕地保护专项规划有效衔接。建成的高标准农田优先划为永久基本农田或储备区。对高标准农田建设产生的新增耕地，应主动申报核定。科学规划高标准农田建设和农田水利建设项目，确保项目区范围内耕地总量不减少。

四是坚决遏制耕地“非农化”。严格落实遏制耕地“非农化”“六个严禁”等相关要求，强化耕地保护监督管理，严格执行耕地占补平衡制度，严格控制建设占用耕地。科学编制村庄规划，改进农村村民住宅用地的农转用审批，对新增农村乱占耕地建房“零容忍”。

五是严格管控耕地“非粮化”。严格落实耕地利用优先序规定，禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。引导新发展林果业上山上坡，鼓励开发利用“四荒”资源。严格管控耕地转为其他农用地，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。落实工商资本流转农村土地审查审核和风险防范制度，强化租赁农地监测监管。全面清理规范种粮补助。完善耕地承包经营合同管理，明确和落实承包经营主体耕地保护利用责任和义务。

六是严格规范新增耕地开发管护。严格落实耕地“占一补一备一种一管一”制度，确保新增耕地一亩不假和在库耕地指标维持安全水平。新增耕地开发实行年度计划管理，严格按程序进行评估、认定。新

增耕地带成熟作物和承包耕种合同，按要求组织验收核实。新增耕地符合条件的，应及时划入粮食生产功能区，纳入粮食种植和地力补贴范围。加强新增耕地后期种植管护，明确耕种责任人，落实新增耕地耕种补助及工程管护费用。**七是严肃查处违法乱占耕地行为。**建立部门执法司法联动机制，加大耕地保护公益诉讼检察和生态环境损害赔偿工作力度，发现相关案件线索的，应及时移送检察机关。建立“田长+检察长”协作机制，加强行政执法和刑事司法衔接，严肃查处违法乱占耕地和失职渎职行为。将耕地保护纳入乡镇综合执法重要内容，深入开展农村乱占耕地建房和违法违规占用永久基本农田植树造林、挖塘养鱼、挖湖造景等专项整治。**八是开展耕地和永久基本农田属性公示。**根据相关调查数据和永久基本农田划定成果，在每个行政村设置田长制责任牌和永久基本农田保护标志牌，张贴公示标注田长负责的耕地位置及属性影像图。

第三节 健全空天地网调查监测体系

持续推进耕地利用动态监测监管。以年度国土变更调查数据为基础，利用卫星影像，结合各类管理数据，以月度、季度和年度为周期，开展全市耕地及补充耕地开发项目范围内耕地、永久基本农田、农业结构调整、违法占用等耕地变化情况动态监测。根据监测结果，加强与农业农村、林业、交通运输等有关部门沟通，组织核实处置和整改。

严格耕地保护责任目标考核。严格落实市人民政府对县级人民政府耕地保护责任目标考核规定，把耕地保护目标和永久基本农田保护目标作为可考核、可追责的“硬杠杠”。县级人民政府耕地保

护责任目标考核结果，作为县级人民政府主要负责人综合考核评价的重要内容。县市区要完善耕地保护责任目标考核办法，压实县、乡、村、组责任。

第四节 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省政府真抓实干督查激励，强化耕地保护目标管理。

建立早发现、早制止、严查处的执法监督机制。以卫星监测、铁塔视频监控和动态巡查为主，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。

充分发挥自然资源执法保障体系作用。加强自然资源与纪检监察、检察、法院、公安、审计、发展改革等部门的联处联动。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。充分发挥公益诉讼作用，切实维护国家和集体公共利益。依法依规高效开展非诉执行，及时制止、惩戒违法者。严格落实领导干部自然资源资产离任审计制度，将耕地保护作为主要审计内容。对耕地保护严重违法失信主体，探索采

取行业内部通报、纳入行业“黑名单”、纳入社会信用体系记录等方式，开展失信惩戒。

常态化开展耕地保护督察。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，重点督察县市区党委、政府耕地保护主体责任落实、耕地保护工作机制建设、建设用地审批、永久基本农田划定、耕地占补平衡和违法用地监管等情况，并督促按时保质完成督察发现问题整改工作。

第十一章 规划重点工程

第一节 旱改水重点工程

为有效缓解区内资源分布区域性和结构性不平衡导致的耕地占补平衡落实难的问题，安排实施旱改水重点区域。重点区域主要分布于东部平原河网区和中西部丘岗冲垅区两个区域，涉及鼎城区、安乡县、汉寿县、澧县、津市市、临澧县、桃源县，规划期内分阶段实施。预计可新增水田规模 15.38 万亩。

第二节 土地整治重点工程

土地整治重点区域主要分布在鼎城区、汉寿县、澧县、津市市、临澧县、桃源县、石门县等。该区域地势平坦，海拔相对较低，开发整治耕地难度较小，通过土地整理、复垦、开发等项目，对项目区实施土地平整、耕作层培肥、修建灌溉排水、田间道路、农田防护等工程，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开垦，预计可新增耕地 9.89 万亩以上。

第三节 智慧平台建设

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 加强武陵区耕地保护

武陵区地处洞庭湖西部，是一座历史文化古城，是常德市政府所在地，也是常德市的政治、经济、文化中心。

第一节 现状资源及耕地保护目标

现状耕地情况。武陵区全区国土总面积 61.82 万亩，其中耕地面积 12.12 万亩（按城镇村庄不打开统计），占国土总面积的 20.40%，其中水田 9.03 万亩、旱地 3.09 万亩，分别占比 74.50%和 25.50%。

武陵区本部耕地面积为 6.13 万亩，柳叶湖旅游度假区耕地面积为 5.08 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）耕地面积为 0.91 万亩。

耕地保护目标。至 2025 年，武陵区全区耕地保护目标为 12.12 万亩（其中武陵区本部目标为 6.13 万亩，柳叶湖旅游度假区目标为 5.08 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）目标为 0.91 万亩）；至 2035 年，耕地保护目标为 11.30 万亩（其中武陵区本部目标为 5.78 万亩，柳叶湖旅游度假区目标为 4.73 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）目标为 0.79 万亩），作为规划期必须守住的保护红线任务，确保耕地总量不减少。

特别区域耕地保护：

——批而未用耕地。全区批而未用耕地 0.63 万亩，其中武陵区本部批而未用耕地 0.28 万亩，柳叶湖旅游度假区批而未用耕地 0.23 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）批而未用耕

地 0.12 万亩。将已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，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。

——**生态保护红线内耕地**。全区生态保护红线内耕地 15.94 亩，其中自然保护地内耕地 14.23 亩（均为一般控制区，全部位于武陵区本部），自然保护地外生态保护红线内耕地 1.71 亩（全部位于柳叶湖旅游度假区）。自然保护地范围内耕地主要分布在河洑国家森林公园。

——**严格管控类耕地**。全区严格管控类耕地 0.03 万亩，其中武陵区本部严格管控类耕地 0.01 万亩，柳叶湖旅游度假区严格管控类耕地 0.02 万亩。对严格管控类耕地全面开展种植结构调整。采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复等化学改良技术以及生物改良技术对耕地进行改良，严控耕地流失风险，对于确实难以恢复的，纳入耕地进出平衡，防止耕地减少。

——**河湖范围内耕地**。全区河湖范围内耕地 0.13 万亩，其中武陵区本部河湖范围内耕地 0.09 万亩，柳叶湖旅游度假区河湖范围内耕地 0.02 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）河湖范围内耕地 0.01 万亩。

——**种植油茶耕地**。全区种植油茶耕地 0.01 万亩，主要位于柳叶湖旅游度假区。按照“坚决止住新增、稳妥处理存量”的原则加强管理，严控耕地流失风险，防范耕地流失。

——**城镇开发边界内耕地**。全区城镇开发边界内耕地 1.75 万亩（其中水田 1.27 万亩，旱地 0.48 万亩）。武陵区本部城镇开发边界内耕地 0.89 万亩，柳叶湖旅游度假区城镇开发边界内耕地 0.55 万亩，

常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）城镇开发边界内耕地 0.31 万亩。对耕地使用状况开展动态监测。对现状是耕地可以耕种并收获的，应当组织落实耕种。

——**重点建设项目占用耕地。**十四五期间，重大建设项目预计占用耕地 0.24 万亩，主要为阳山大道、太阳大道、马凌航道建设工程、柳叶湖旅游环线、湖南省西洞庭（平原）大型灌区、洞庭大道、常益长铁路等重点建设项目。

第二节 永久基本农田保护

永久基本农田保护目标。至 2035 年武陵区永久基本农田保护目标为 6.11 万亩（其中武陵区本部目标为 3.43 万亩，柳叶湖旅游度假区目标为 2.57 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）目标为 0.11 万亩）。

永久基本农田划定。根据“三区三线”划定成果，武陵区永久基本农田划定落实面积为 6.11 万亩（其中武陵区本部目标为 3.43 万亩，柳叶湖旅游度假区目标为 2.57 万亩，常德经济技术开发区（德山街道、樟木桥街道）目标为 0.11 万亩）。主要分布于白鹤镇二广高速东侧、芦荻山乡、丹洲乡区域。

永久基本农田储备区划定。永久基本农田储备区规模按永久基本农田保护面积的 1% 予以落实，武陵区永久基本农田划定面积为 6.11 万亩，永久基本农田储备区目标为 0.06 万亩。主要分布于白鹤镇。

永久基本农田划定成果核实处置。对于永久基本农田划定不实的情形，按照“坚决止住新增、稳妥处置存量”的原则，进行分类处理。对于新增违法占用永久基本农田的情况，坚决进行违法查处，

严格恢复占用前地类；对于存量问题，积极推进就地整改，确实难以整改恢复的，可纳入永久基本农田划定成果核实处置，依法依规进行永久基本农田补划，实行“优进劣出”，对永久基本农田布局进行优化调整。

第三节 补充耕地潜力空间

资源潜力分析。整合现有耕地周边可开发资源潜力。以现有耕地为核心，将耕地周边的零星分散、面积较小的其他草地、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，作为耕地周边补充耕地潜力来源。武陵区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0.04万亩。

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，武陵区耕地后备资源潜力共0.85万亩。

补充耕地空间。到2035年，补充耕地数量不少于0.10万亩（柳叶湖旅游度假区0.07万亩，武陵区本部0.03万亩）。重点区域主要分布在白鹤镇、柳叶湖街道和丹洲乡。该区域水资源丰富，宜耕后备资源地块集中连片度高，地势平坦，海拔相对较低，开发难度较小，大多适宜开发为耕地。规划期预计通过土地整治可有效补充耕地面积0.10万亩。

第四节 重点计划合理安排

高标准农田建设重点工程。通过持续新建和改造提升，将武

陵区永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，绿色农田、数字农田、智慧农田建设模式进一步普及，形成更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础，安排实施高标准农田建设重点工程。重点工程主要分布于芦荻山乡、丹洲乡和白鹤镇等乡镇（街道），规划期内分阶段实施，预计建设规模4.18万亩。

土地整治工程。土地整治工程主要分布在白鹤镇、柳叶湖街道和丹洲乡，规划期内分阶段实施。该区域土地整治工作主要以农用地整治为重点，预计可新增耕地 0.10 万亩。

第十三章 强化规划实施保障

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

第一节 加强组织领导和统筹协调

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

压紧压实各级耕地保护主体责任。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”，坚持国家立场，彰显湖南担当、常德担当，站在维护国家粮食安全的高度，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。全面加强党对耕地保护工作的领导，压紧压实各级党委和政府耕地保护主体责任，对耕地保护实行党政同责、刚性考核、一票否决、终身追责。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流转为林地，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，及时掌握和反馈全市耕地环境状况。审计部门要切实将耕地保护责任履行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计内容。发展改革，住房和城乡建设、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等部门要按照各自职责，对建设项目选址、立项加强评估论证，严格审核，尽量不占或减少占用耕地。纪委监委、法院、检察、公安部门要加强协调联动，推进建立违法用地纪检监察，行政执法与刑事司法衔接机制，积极落实涉及耕地违法违规问题的联动办案制度。

第二节 加强规划传导和计划实施

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

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

要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，明确重点工程、重点项目、重大举措的年度实施要求。

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

第三节 加强科技支撑和信息化建设

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

科技赋能提升耕地保护智慧监管水平。通过综合应用卫星遥感、人工智能、三维 GIS、移动通信等科技手段，融合多场景应用为耕地保护提供新技术和新手段，全面建立并实施耕地及永久基本农田保护运行规范、权责清晰、制度完备、监管到位的管理保护体制，实现耕地变化信息监测、耕地保护监督、占补平衡、进出平衡、耕地保护目标责任考核、永久基本农田监测监管等耕地保护业务管理工作的数字化、网络化以及智能化，实现耕地保护“横向到边，纵

向到底”责任全覆盖，确保耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低，牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线，为落实“长牙齿”的耕地保护事业探索新路子、推动新跨越、促进新发展。

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

技术创新促进耕地资源的特色利用。常德是种粮大市，洞庭湖区土壤中营养有益元素整体较丰富，人体所必需的微量元素硒、锗、锌、钼等均出现大面积富集。要充分发挥好常德市的耕地资源优势，进一步加强耕地质量研究，开展污染耕地综合技术修复和特色水稻利用方法技术研究，培育一批富硒、富锗等特色耕种基地，开发一批富硒、富锗、富锶等农产品，探索打造洞庭湖区富硒特色水产品牌并推进稻鱼综合种养，形成优质、健康的常德粮食品牌，把常德市建设成为高质量的“洞庭粮仓”。

第四节 加强耕地保护机制探索创新

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

建立健全耕地保护补偿激励机制。贯彻落实国家主体功能区战略对农业空间的定位，探索建立粮食产销区利益补偿机制，平衡耕地保护责任主体和耕地保护受益主体利益。县级以上人民政府建立耕地保护利用激励机制，将耕地保护利用的奖励补偿资金列入财政预算。市县人民政府应当从耕地开垦费、土地出让金等费用中安排资金，对耕地保护利用良好的乡镇、村组集体经济组织和农户予以补偿。县市区、乡镇、村组、集体经济组织应当将取得的补偿资金，用于耕地保护、地力培肥农田基础设施建设、恢复属性地类恢复为耕地等。

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

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

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。洞庭鱼米香，湖南是世界农耕文明的重要发源地，有多处稻作文化遗址。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。湖南的农耕文化源远流长，是中华农耕文化的源头之一，各级党委、政府要以耕地保护为契机，高度重视优秀农耕文化和传统农业的保护、传承与发展。

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，在全市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。