

# 衡阳市耕地保护国土空间专项规划

## (2021-2035 年)



## 目 录

第一章 规划背景 .....	1
第一节 资源基础 .....	2
第二节 主要成效和问题 .....	4
第三节 形势与挑战 .....	10
第二章 总体要求 .....	13
第一节 指导思想 .....	13
第二节 规划原则 .....	13
第三节 规划目标和任务 .....	15
第三章 严守耕地保护红线 .....	18
第一节 落实耕地保护党政同责 .....	18
第二节 从严控制建设占用耕地 .....	20
第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局 .....	22
第四节 加强特殊区域耕地空间保护和利用 .....	23
第四章 强化永久基本农田特殊保护 .....	27
第一节 科学划定永久基本农田 .....	27
第二节 划定永久基本农田储备区 .....	29
第三节 优化永久基本农田空间布局 .....	31
第四节 强化永久基本农田用途管制 .....	35
第五节 健全永久基本农田保护机制 .....	36
第五章 严格耕地用途管制 .....	39

第一节	分类落实耕地利用优先序 .....	39
第二节	切实规范耕地占补平衡 .....	40
第三节	严格落实耕地进出平衡 .....	42
第四节	严肃处置违法违规占用耕地 .....	44
第六章	保障重要农产品生产空间 .....	46
第一节	优先保障“米袋子”生产空间 .....	46
第二节	切实保障“菜篮子”生产空间 .....	47
第三节	大力拓展农产品多样化生产空间 .....	49
第七章	切实加强补充耕地管理 .....	52
第一节	合理规划耕地开发空间 .....	52
第二节	加强补充耕地计划管理 .....	54
第三节	确定补充耕地重点区域 .....	55
第四节	推进农村土地综合整治 .....	57
第八章	稳妥有序推进耕地恢复 .....	60
第一节	科学划定耕地恢复空间 .....	60
第二节	建立耕地恢复长效机制 .....	61
第九章	多措并举提升耕地质量 .....	63
第一节	统筹推进高标准农田建设 .....	63
第二节	有序实施旱改水工程 .....	68
第三节	全面推进耕作层土壤剥离再利用 .....	70

第四节	稳妥提升耕地土壤固碳能力 .....	72
第五节	科学防治和利用污染耕地 .....	72
第十章	健全耕地保护管控体系 .....	74
第一节	贯彻落实耕地保护基础制度 .....	74
第二节	全面推行田长制 .....	75
第三节	构建耕地综合监测体系 .....	77
第四节	构建耕地全程一体化管控体系 .....	78
第十一章	重大工程 .....	79
第一节	旱改水重大工程 .....	79
第二节	土地整治重大工程 .....	80
第三节	耕地恢复重大工程 .....	81
第十二章	中心城区 .....	82
第一节	耕地现状及目标分析 .....	82
第二节	永久基本农田现状及规划分析 .....	83
第三节	旱改水工程和补充耕地任务 .....	83
第四节	高标准农田建设 .....	84
第十三章	强化规划实施保障 .....	85
第一节	加强组织领导和统筹协调 .....	85
第二节	加强规划传导和计划实施 .....	86
第三节	加快科技支撑和信息化建设 .....	88

第四节 深化耕地保护机制探索创新 .....	89
第五节 挖掘和传播耕地的文化价值 .....	90
附录 1 耕地保护规划指标表 .....	92
附录 2 耕地保护目标划定情况表 .....	93
附录 3 补充耕地和可恢复耕地资源潜力 .....	94
附录 4 衡阳市补充耕地重点分区详细情况表 .....	95
附录 5 耕地保护主要规划指标分解表 .....	97

为贯彻落实党中央、国务院决策部署、省委、省政府和市委、市政府工作要求，扛稳粮食安全重任，推进耕地高质量保护、高水平利用，依据《衡阳市国土空间规划（2021—2035年）》制定本规划。

规划全面统筹发展和安全、保护与保障、当前与长远，对可以长期稳定利用耕地和永久基本农田、耕地后备资源、恢复耕地空间实行耕地保护“一张图”管控，是全市耕地保护的总纲，是衡阳市国土空间总体规划必备的专项规划，是市县耕地保护国土空间专项规划的基本依据，具有协调性和约束性。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，近期末至2025年，目标年为2035年。

## 第一章 规划背景

耕地是重要的自然资源和生产要素，是粮食生产的“命根子”。贯彻落实好党的二十大精神和习近平总书记关于耕地保护的重要论述，全方位夯实粮食安全根基，把中国人的饭碗牢牢端在自己手上，出路在科技，动力在政策，但根本还在耕地。衡阳市作为全国粮食主产区，耕地面积位居全省第三，粮食产量位居全省前列，对维护国家粮食安全负有重要责任和使命。

当前，衡阳市耕地保护与经济发展矛盾并存，耕地闲置和撂荒情况仍时有发生，耕地“非农化”“非粮化”问题仍尚未得到完全遏制，确保全市每年粮食种植面积稳定在 708 万亩以上、粮食总产稳定在 310 万吨左右压力还较大。特别是近年来，国际形势复杂严峻、逆经济全球化贸易战升级、俄乌冲突、极端气候灾害等多种因素叠加，进一步加剧粮食安全风险。耕地保护成了时代赋予我们艰巨而不可松懈的政治任务。

《衡阳市耕地保护国土空间专项规划（2021-2035 年）》是《衡阳市国土空间总体规划（2021-2035 年）》体系的重要组成部分，是落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务的重要手段，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，统筹把握中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，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，加快实现“三高四新”美好蓝图，推进“三强一化”建设，为衡阳市建设国家区域重点城市、省域副中心城市，承担起粮食安全的责任。

## 第一节 资源基础

全市大致呈“五分林、两分三厘田、一分建设，七厘河湖、六厘园地、四厘村道与其他”的地类格局。2020 年末，衡阳市国土总面积为 2294.88 万亩。其中：林地 1081.88 万亩，占比 47.14%；耕地 530.50 万亩，占比 23.12%；城镇村及工矿用地 252.32 万亩，占比 10.99%；水域及水利设施用地 164.10 万亩，占比 7.15%；种植园用地 144.19 万亩，占比 6.28%；农村道路 28.40 万亩，占比 1.24%；草地 24.98 万亩，占比 1.09%；湿地 2.24 万亩，占比 0.10%；交通运输用地 19.71 万亩，占比 0.86%；其他土地 73.23 万亩，占比 3.189%。

**自然资源禀赋和农业生产条件较好。**衡阳市位于湖南省中部，地处中南地区凹形面轴带部分，构成典型的盆地地形，总体地势南高北低，四周山丘环绕，中部平、岗丘交错，呈现“一江四水多山”的地理格局。湘江贯穿市域，与四条主要一级支流蒸水、洣水、耒水、舂陵水发育成树枝型辐聚式水系，河网密布。市域大部分处于北纬 27 度以南，属大陆性亚热带季风湿润气候，四季分明，降水充沛，日照充足，雨热同期，土壤类型以红壤、紫色土、水稻土为主。衡阳市是产



粮大市，2020 年粮食种植面积为 722.24 万亩，总产量 317 万吨，在保障国家粮食安全体系中承担着重要角色。

全市耕地总体呈现“结构总体较优、利用程度较高、分布多样化”特征。

——耕地结构总体较优。2020 年末，全市耕地 530.50 万亩。按耕地类别分：水田 451.41 万亩、水浇地 0.86 万亩、旱地 78.23 万亩，依次占比 85.09%、0.16%、14.75%。另有 10.30 万亩现状耕地位于城镇村范围内尚未建设的土地中，其中：城市内耕地 0.83 万亩，占比 8.10%；建制镇内耕地 0.25 万亩，占比 2.40%；村庄内耕地 9.22 万亩，占比 89.50%；盐田及工矿用地内耕地 2.4 亩，占比忽略不计；特殊用地内无耕地。耕地地势总体平坦，25 度以上耕地仅占 0.34%；耕地集中连片程度和规模化程度较高。

——耕地利用程度较高。全市耕地质量呈“高等、中等为主，低等较少”的总体特征。全市耕地质量等别平均值为 8.49，主要以 7 至 10 等为主（占耕地总面积的 98.61%）。高等地占比 53.52%，主要分布在中心城区、衡南县、常宁市、耒阳市等地；中等地占比 45.38%，主要分布在衡阳县、衡东县、祁东县等地；低等地占比 1.1%，主要分布在祁东县（11 等地共 5.46 万亩）。耕地可利用状况总体较好，全市可长期稳定利用耕地占比达 99.10%。

——耕地分布复杂多样。衡阳市耕地保护目标合计 530.5 万亩。市域由北向南形成三大综合自然地理区：北部山地丘陵区以南岳衡山

为核心，形成山水文化景观区，耕地分布相对较少；中部江河岗平区地形平缓，是耕地主要集中区域；南部丘陵河谷区矿产资源丰富，以传统工矿产业为主，耕地相对分布较少。其中，衡南县作为第三代杂交水稻试验基地，耕地保护目标相对较多，占比 19.33%；位于西北侧的祁东县、衡阳县和东南侧的耒阳市，耕作自然条件较好，耕地保护目标亦较多。依据主体功能区规划确定的功能类型，中心城区作为城市化发展区，南岳区作为重点生态功能区。

## 第二节 主要成效和问题

衡阳市作为湖南省内的传统农业大市，市委、市政府始终站在维护国家粮食安全、生态安全和社会稳定的高度，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度，多措并举，牢牢守住了耕地红线，在耕地数量、质量和生态保护方面取得显著成效。

### 一、主要成效

**守住耕地红线，保障粮食安全。**“四个率先”领衔全省田长制工作：率先以市委、市政府名义召开全市总田长动员会；率先由市委、市政府主要领导签发第一张总田长令；率先建立市、县、乡、村、网格“4+1”田长体系；率先完成各级田长首轮巡田。将全市耕地保护目标任务逐级分解到县、乡、村、组，层层签订承诺书；编制底线目标

分布图，制作带图带位置田长责任牌，将耕地保护责任落实到图、到地块、到人，将监督管理延伸到“最后一公里”，形成一级抓一级、层层抓落实的耕地保护机制。通过压实责任、强化目标管理，加强和改进耕地占补平衡，扎实落实耕地进出平衡。按“三调”公报数据，衡阳市耕地面积（531.95 万亩）和标注“即可恢复”面积（33.22 万亩）共 567.17 万亩，高于上一轮全市耕地保护目标任务 562.31 万亩；478.8 万亩永久基本农田保护目标任务顺利完成，牢牢守住了耕地红线。通过耕地质量建设，亩均粮食综合产能不断提升，全市粮食总产量连续多年稳定在 310 万吨以上，切实履行了衡阳市作为全国粮食主产区、重要农产品主产区的使命担当。

**耕地“占补平衡”有效落实。**规范耕地“占补平衡”，严格农用地转为建设用地、土地供应等审批，从严控制建设占用耕地；积极拓宽补充耕地来源，对新增耕地选址进行联合现场核实，对不符合标准的坚决剔除；构建补充耕地指标市域协调机制，在守住耕地红线的同时，为全市建设项目落地和经济高质量发展提供土地要素保障。选址衡山县萱洲镇开展占补平衡改革试点，率先在全省启动农民自行开垦耕地作为补充耕地来源。经统计，“十三五”时期全市补充耕地数量 7.53 万亩、水田规模 3.63 万亩，批准建设占用耕地 5.1 万亩，均按照“先补后占、占一补一、占水田补水田”要求，落实占补平衡。

**耕地布局优化，质量提升。**以土地整治为重要抓手，大力推进高标准农田建设，因地制宜实施旱地改造水田工程、城乡建设用地增减挂钩项目，恢复部分优质耕地。推进以衡南县宝盖镇（集聚提升类）、衡山县开云镇（城郊融合类）为代表的全域土地综合整治试点，着力改善耕地细碎化和资源利用低效化问题，逐步优化耕地布局。截至2020年底，全市共完成高标准农田建设236.93万亩，其中：珠晖区3.67万亩、石鼓区1.42万亩、蒸湘区1.01万亩、南岳区0.99万亩、衡阳县48.37万亩、衡南县43.11万亩、衡山县16.28万亩、衡东县29.07万亩、祁东县29.84万亩、耒阳市34.86万亩、常宁市28.31万亩，雁峰区正准备启动该工作。通过扎实推进高标准农田建设，新增和改善灌溉达标面积76.02万亩，新增和改善排水面积43.53万亩，新增节水灌溉面积27.78万亩，扩大良种种植面积17.02万亩，治理盐化土地面积10.32万亩，控制水土流失面积1.45万亩。根据每年大田检测点数据分析报告，“十三五”期间全市耕地质量总体逐年提高，2018-2020年年均提升0.2以上，粮食综合生产能力切实提升。

**智慧监管、督察执法成效渐显。**基于“天上看、地上查、群众报”、田长巡田等管理手段，建设衡阳市自然资源智慧监管系统，对现状耕地、耕地种植状况实行全方位动态监测。全省率先开展基本农田智慧高空监管试点建设，被评为耕地保护十大典型案例。各县市区加快建立覆盖80%基本农田的铁塔视频快速发现平台，及时发现、制止破坏

耕地行为。严格督察执法，建立“五抓五早五协同”工作机制，加大联合惩戒力度，落实督察交办、督导提醒、提级督办、警示约谈、追责问责、成果运用等工作规程；开展国省督察反馈问题整改、“双零”专项整治（违法用地存量清零、增量零增长）、农村乱占耕地建房问题专项整治、坑塘水面占用耕地专项整治、生态廊道违法占用耕地整改、“非农化”“非粮化”专项整治、占补平衡专项整治等专项行动，对耕地违法问题有案必查。

## 二、存在的问题

通过落实田长制，实施土地开发、耕地恢复、高标准农田建设、土地综合整治等耕地建设工程，全市耕地数量减少、部分受污染、乱占滥用等问题得到有效遏制。但我们仍需清醒看到，与“耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”“守住 18 亿亩耕地红线”等党中央、国务院的政策相比，我市耕地保护还有不少短板弱项。

耕地“非农化”“非粮化”的问题还时有发生。受经济利益驱动，违法占耕地发展林果业和挖塘养鱼现象还存在；社会资本大规模流转耕地从事非农建设、改变种植用途行为还时有发生；耕地地块分散、农用物资价格上涨、劳动力不足等造成部分耕地闲置或撂荒。综合耕地坡度、恢复属性资源、耕地细化调查成果、农业结构调整等因素，我市规划期内耕地利用形势不容乐观。

永久基本农田补划资源不足。为足额完成省自然资源厅原下达的

476.06 万亩永久基本农田划定任务，我市将部分零星分散、坡度大、不成规模的旱地也划入了永久基本农田。后为保障全省永久基本农田保护面积近期不突破，追加了 1.01 万亩永久基本农田保护任务至我市，即到 2025 年全市永久基本农田保护面积为 477.07 万亩，占可长期稳定利用耕地(525.81 万亩)的 90.73%、占全市耕地面积的 89.93%。随着永久基本农田划定核实处置工作的推进，我市需对部、省下发及县级自主补充且难以就地整改的永久基本农田地块进行调优补划，而全市资源不足。

**守住耕地数量、保障耕地质量还有挑战。**一是坚守耕地红线与保障经济发展兼顾难。以中心城区为例，按 2022 年国土变更调查“一上”成果，四个城区耕地约 10.99 万亩（略高于底线目标 10.86 万亩）。因耕地后备资源开发潜力仅 0.58 万亩，恢复耕地潜力仅 2.8 万亩，为保障建设占用耕地需求，近年来除实施部分城乡建设用地增减挂钩项目外，几乎全部通过市域内调剂或省内购买指标实现占补平衡。因合法批准建设占用、违法违规占用或破坏耕地，耕地流出难以避免，中心城区耕地底线有突破风险。二是生产、生活废弃物导致部分耕地受污染，治理和修复时间长、投入大。近年来，工业农业废弃物、化肥农药使用、水污染等使得部分耕地受污染。如珠晖区东阳渡铀矿辐射污染、石鼓区来雁新城湘江流域污染、常宁市水口山矿区周边污染、耒阳市矿区污染、衡东县大浦镇七一二铀矿辐射和铅超标、石鼓区松

木工业园重金属超标。

**落实耕地“占水田补水田”、做好后期管护还有短板。**一是耕地后备资源匮乏。衡阳市地貌类型以岗丘为主，山地、丘陵、岗地共占全市土地总面积的 74.96%，复杂的地形导致除林地外各地类分布散乱，草地、果园、园地等地类因经济产出高、村民意愿不强而难开发成耕地。按“三调”成果和省级自然资源和林业部门协商成果，我市耕地后备资源潜力为 35.03 万亩，包括宜耕非林地 15.2 万亩、宜耕林地 19.83 万亩。宜耕非林地主要以其他草地、果园、其他园地为主，其中其他草地 9.16 万亩(占比 60.26%)、果园 2.83 万亩(占比 18.62%)、其他园地 2.28 万亩(占比 15.00%)。宜耕林地包括灌木林地和其他林地，其中灌木林地 2.94 万亩(占比 14.83%)、其他林地 16.89 万亩(占比 85.17%)。二是“占水田补水田”难。建设占用土地多为城镇周围地势平坦、交通便利、土质较肥沃的优质耕地，但补充耕地因多年开垦，资源有限，不少地块不得不选址在偏远的山区丘陵地带，面积小且不集中连片，田间路网、水利设施跟不上。三是新增耕地后期管护难。新增耕地主要来源于未利用地的开发，但这些地块大多水源缺乏，地形条件相对较差，且不是熟地，地力不优，设施配套及维护跟不上，基层耕种意愿不强。另外我市的气候条件决定了植被发育极其迅速，一季不种就长树长草，极易抛荒，种粮效益低，农民更愿种植非粮经济作物，新增耕地项目竣工移交当地后，后期管护难。

### 第三节 形势与挑战

耕地保护是“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、省、市层面对新时期耕地保护均提出了新要求。

**党中央、国务院将耕地保护上升到前所未有的战略高度。**耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定，党中央、国务院对耕地保护历来高度重视，始终坚持把保护耕地作为一项基本国策，先后制定了一系列加强土地管理的法律法规，实行最严格的耕地保护制度。特别是党的十八大以来，更是将耕地保护放到了前所未有的重要位置，多次强调严防死守耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重。明确按照“先农田、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，作为刚性指标实行党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。

**省委、省政府始终把耕地保护工作摆在突出重要位置。**省委、省政府领导反复强调“现有耕地数量一亩都不能再少”“全面推行田长制，要明确耕地保护目标，加强信息化建设，构建田长责任体系，牢



牢守住耕地红线”。强调“要以最高标准守住耕地保护红线，落实最严格的耕地保护制度，加强耕地用途管制，推进高标准农田建设，抓实田长制”。省委常委会议、省委深改委会议、省政府常务会议多次专题研究耕地保护、田长制、粮食生产和粮食安全工作。省委、省政府将耕地保护纳入绩效评估和真抓实干督查激励。市人大常委会修订《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》并开展集中宣讲。省政协对各地落实“稳定粮食种植面积”进行专项监督。

**市委、市政府一直高度重视耕地保护工作。**衡阳市委书记、市长不定期专题研究和调度部署，分别担任市第一总田长和总田长，签发了全省首张田长令，市领导带头到所联系的县市区开展巡田；市委、市政府相继印发《关于严格耕地保护全面推行田长制的实施方案》和《关于进一步落实田长制工作的通知》；市政府常务会议专题研究，从市长基金解决田长制工作经费、耕地恢复行动专项奖励资金，分批次对涉耕问题整改不力的县市区进行工作约谈；先后成立全市“大棚房”、违建别墅、农村乱占耕地建房整治等专项工作领导小组，深入推进各类专项行动，全市耕地保护工作成效明显。

**守住耕地和永久基本农田底线目标面临挑战。**《中共中央国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》中明确衡阳为区域重点城市，提出要促进区域重点城市经济发展和人口集聚，湖南省“十四五”规划构建“一核两副三带四区”的区域经济格局，明确衡阳市为

两个省域副中心城市之一。我市建成区面积 137 平方公里、居全省第二，但中心城区行政区划面积仅为 518.35 平方公里，区划面积明显过于狭小，直接影响产业布局、功能分区、提质扩容，城市承载能力受到较大限制。城市发展建设势必需要占用部分耕地，目前集中连片、水源条件较好、适合规模开发的耕地后备资源越来越少，同时污染退耕、灾毁退耕、生态退耕等问题更加剧了耕地资源的紧张。

## 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论述，严格落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护的决策部署。立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，扎实推进耕地数量、质量、生态、文化“四位一体”保护，为加快实现“三高四新”美好蓝图，建设现代化新衡阳提供坚实的资源基础。

### 第二节 规划原则

坚持国家立场，实行保护优先。严格落实习近平总书记“湖南省作为重要的粮食输出省份，做好耕地保护是义不容辞的政治任务”的殷殷嘱托，提高政治站位，全市各级党委和政府自觉扛起粮食主产区责任，坚持严的基调，以“零容忍”的态度，落实“长牙齿”的硬措施，实施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。**强化协同观念，牢固树立山水林田湖草沙生命共同体理念，推动耕地一体化保护，严格落实规划期耕地保护目标、永久基本农田保护面积等指标，划定耕地、林地、园地、草地、湿地及耕地后备资源等边界。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现状。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，全面建立市、县、乡、村及网格田长体系，压紧压实各级党委和政府耕地保护主体责任。坚持人民主体地位，加大耕地保护宣传力度，全面增强全社会耕地保护责任意识，推动形成社会各界广泛支持、主动参与、共同管理，营造严格保护耕地的良好氛围。

### 第三节 规划目标和任务

规划目标。到 2025 年，具有衡阳特色的全程一体化和数量、质量、生态、文化“四位一体”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、后生态、再城镇的顺序，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，落实足额带位置分解下达的耕地保护目标，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。

**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。

**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、占一补一、占水田补水田”，积极拓宽途径补充可长期稳定

利用耕地。严格管控耕地转为其他农用地，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度进出平衡。

**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，确保粮食、蔬菜、农产品有效供给。

**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，按照年度恢复计划，推进耕地恢复工作，规范耕地恢复的工程施工和耕种落实，探索建立耕地恢复长效机制，确保恢复耕地可长期稳定利用。

**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设成为集中连片、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。

**健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。**以《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国基本农田保护条例》等耕地保护法律、法规为支撑，加快完善耕地保护制度建设，全面推行“田长制”，健全天空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。

2-1 耕地保护规划目标指标表

单位：万亩

指标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	530.50	525.81	约束性
永久基本农田保护面积	477.07	476.04	约束性
永久基本农田储备区规模	4.76	4.76	预期性
补充耕地任务量	2.8	7*	预期性
油菜种植面积	292	292	预期性
粮食种植面积	708	708	预期性
高标准农田建设任务 (累计建成)	138.54	476.04*	预期性

备注：1、138.54 万亩为衡阳市 2021-2025 年高标准农田新建任务；

2、油菜种植面积、粮食种植面积数据依据衡阳市“十四五”农业农村现代化规划（2021-2025）；

3、\*为累计值

### 第三章 严守耕地保护红线

切实发挥党举旗定向、统领全局作用，全面压实耕地保护党政同责，坚持最严格的耕地保护制度，从严控制建设占用耕地，统筹优化农用地空间布局，强化特殊区域耕地的保护和利用，筑牢国家粮食安全基础，开创耕地保护新局面。

#### 第一节 落实耕地保护党政同责

**落实省下发三条控制线。**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，现状耕地应保应保、应划尽划。将省下达的至2035年规划期耕地保护目标525.81万亩和永久基本农田保护面积476.04万亩作为必须守住的底线任务，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。健全党政同责、分级负责的责任体系，压实各级党委政府耕地保护主体责任，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。通过“三区三线”划定和村庄规划编制，将划定的耕地和永久基本农田保护责任细化到乡（镇）、村组，落实到田间地块，做到地有人种、田有人管、责有人担。

**严格落实建设占用耕地占补平衡。**对接同级国土空间总体规划，统筹协调好耕地保护与建设占用耕地之间的关系。对非农建设占用现状耕地（含城镇村范围内耕地）的，严格落实耕地占补平衡。实行新



增建设用地规划管控,强化项目用地论证审查,尽量避让或少占耕地。严格落实耕地“先补后占、占一补一、占水田补水田”,明确衡阳市重点建设项目等占用耕地的规模、位置、质量等别与占用时序,逐地块落实是否需要占用,并拟定占补平衡和补充耕地选址方案,通过有序安排土地综合整治、高标准农田建设、旱地改水田等工程补充可长期稳定利用耕地,确保规划期全市补充耕地不低于7万亩。

**全面落实年度耕地进出平衡。**县级人民政府于每年4月底前负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案,总体方案坚持总量平衡、以进定出、进优出劣原则,一般耕地经批准流向其他农用地,需补足同等数量质量的稳定耕地,确保“三调”稳定耕地不再减少。转进的耕地须符合国土调查的耕地认定标准。所有转出转进的耕地均须明确面积、范围、实施位置。

**稳妥有序推进耕地恢复。**根据国、省相关政策要求,结合自然地理条件、群众意愿、耕地保护目标任务,合理制定本地恢复耕地计划,稳妥有序推进耕地恢复。恢复耕地通过国、省审核确认的,可用于补齐责任目标缺口、年度耕地进出平衡和永久基本农田补划。

### 专栏 3-1 耕地保护目标划定规则

---

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

下列现状耕地未纳入耕地保护目标: (1)截止到2021年底,在自然资源部监

---

---

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

在不妨碍行洪安全和供水安全的前提下，对河湖范围内不同情形耕地依法依规分类处理。“二调”为耕地“三调”仍为耕地的，原则上应纳入耕地保护任务。对于以下情形，经认定可以不纳入耕地保护任务：(1)位于主河槽类的耕地；(2)洪水频繁上滩的耕地（位于十年一遇洪水位以下）；(3)长江平垸行洪“双退”圩垸内的耕地；(4)水库征地线以下的耕地。

---

## 第二节 从严控制建设占用耕地

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

**推进城镇集约集聚发展。**综合考虑市县主体功能定位，充分尊重自然地理格局，科学划定城镇开发边界，发挥连片优质耕地和永久基本农田对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用，引导城市组团式发展。统筹发展和安全，严格按照“先农田，再生态，后城镇”统筹全市国

土空间布局，重点协调处理市域内集中连片优质耕地与城镇开发建设的矛盾。落实衡阳市“三强一化”战略，着力构建“一圈一带、一核多轴”的城镇发展空间，将城镇建设用地向衡阳城镇圈、耒常祁城镇带、衡阳都市区、城镇发展轴倾斜，推进以县城为重要载体的城镇化建设，重点保障市中心城区、县城、中心镇、国家级、省级产业园用地需求。城镇开发边界集中建设区成片开发占用耕地的，应对占用必要性、合理性和用地规模开展论证，进行多方案比选，尽量避让长期稳定利用耕地。

**优化基础设施选址布局。**发挥规划对基础设施建设的引领作用，协调推进对全局具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要性区域性基础设施用地的预留和管控，重点支持省级及以上交通、能源、水利、科教文卫等基础设施建设。加强各类基础设施项目选址论证，减少对国土空间的分割和过度占用。项目选址应以节约集约用地为原则，从项目建设的必要性、选址的合理性及建设用地定额标准等方面开展占用耕地必要性论证。根据自然地理条件和耕地分布，区分项目类型，按照建设用地标准和节约集约用地要求，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限。

**统筹优化乡村空间布局。**落实国家乡村振兴战略部署，扎实推进乡村建设行动。县域统筹分区分类编制村庄规划，统筹考虑村民生产、生活需求，突出节约集约用地导向，合理安排宅基地用地，科学划定

宅基地范围，为农村住宅建设用地预留空间。探索开展全域土地综合整治，整体推进农用地和建设用地整理，盘活农村存量建设用地，因地制宜，合理安排农村建设用地规模、结构和布局。严格管控占用耕地总量，有效保障基础设施、公共服务设施、农村产业融合发展用地和乡村建设行动工程项目合理用地需求。

### **第三节 统筹耕地、园地、林地、草地空间布局**

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

**严格实施耕地用途管制。**依法落实耕地利用优先序，实施耕地种植用途管控，永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。利用卫星遥感、铁塔视频、大数据等信息化手段，监测耕

地种植用途变化动态，开展日常巡查和核查，对耕地种植用途改变做到早发现、早制止，严格防止耕地“非粮化”。

#### **第四节 加强特殊区域耕地空间保护和利用**

**生态保护红线内耕地。**全市生态保护红线内耕地 1.58 万亩（水田 0.48 万亩、水浇地 0.06 万亩，旱地 1.04 万亩），其中自然保护地范围内耕地 1.15 万亩（核心区范围内 0.51 万亩，一般控制区内 0.64 万亩），自然保护地外生态保护红线内耕地 0.43 万亩。自然保护地核心区范围内耕地主要分布在南岳衡山国家级自然保护区、天光山省级自然保护区、大义山省级自然保护区。按照生态保护红线和自然保护地管控要求，规划期对自然保护地核心区范围内耕地，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。

**城镇开发边界内耕地。**全市城镇开发边界内耕地 6.78 万亩（水田 5.73 万亩、水浇地 0.08 万亩，旱地 0.97 万亩），其中已依法批准建设且落实占补平衡的耕地 2.90 万亩，5 亩以上集中连片稳定利用耕地 5.45 万亩，20 亩以上集中连片稳定利用耕地 3.72 万亩。城镇开发边界集中建设区的开发，应编制土地征收成片开发方案，并纳入衡阳市国民经济和社会发展年度计划，报省级人民政府批准后实施。建设占用优质耕地，应依法依规落实耕作层剥离再利用。

**“批而未用”耕地。**对已批准建设但尚未建设的耕地实行单独管理，纳入耕地监测重点对象，动态监测耕地使用状况。对未使用且可耕种并收获的，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。**全市河湖高水位线范围内耕地 1.38 万亩，其中纳入耕地保护目标耕地 0.71 万亩，未纳入耕地保护目标耕地 0.67 万亩。在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下，河湖管理范围内耕地依法依规分类管理：对纳入保护目标的耕地应保尽保，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；对位于主河槽内、洪水上滩频繁、水库征地线以下、不稳定且未纳入保护目标的耕地，规划期可有序退出。

**种植油茶耕地。**全市种植油茶耕地 9.01 万亩，主要分布衡阳县、衡南县、常宁市等地。在耕地数量总体稳定的前提下，规划期逐年稳步将山上适宜种植油茶耕地调整为林地，将山下适宜种植水稻、大豆等农作物的衰果期油茶林调整为耕地，不得再占用现有稳定利用耕地种植油茶。按照“油茶上山、耕地下山”原则，合理置换地类种植油茶。

**待建高标准农田耕地。**2020 年末，全市已建高标准农田面积为 236.93 万亩，2021-2025 年全市规划新建高标准农田 138.54 万亩，即到 2025 年，全市将建设高标准农田共 375.47 万亩，占远期任务(476.04 万亩)总数的 78.87%。2026-2035 年，规划新建高标准农田 100.59

万亩，占远期任务总数的 21.13%。规划期应围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，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，大力推进高标准农田建设，提高建设标准和提升耕地质量，加快补齐农业基础设施短板。对已建成的高标准农田优先划为永久基本农田，实行特殊保护，防止“非农化”，任何单位和个人不得损毁、擅自占用或改变用途。实行非农建设用地审批和高标准农田数据联动，严格耕地占用审批，经依法批准占用高标准农田的应及时补充同等数量、质量的耕地。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重要农产品特别是粮食生产。

**严格管控类耕地。**严格管控类耕地确需种植水稻的，严格按照试验示范管控落实，严格备案管理、严格闭环管理、严格责任落实。**按省级统计**，衡阳市严格管控类耕地约 15.46 万亩，占全省严格管控类耕地 30.05%，其中水田 13.53 万亩、旱地 1.89 万亩、水浇地 0.04 万亩。主要分布在衡阳市水口山、舂陵水、耒水沿岸等区域。针对农用地土壤污染状况进行分类施策，把耕地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类，对优先保护类耕地加强保护，确保面积不减少、土壤环境质量不下降；对安全利用类耕地因地制宜选择技术模式，确保种出合格粮；对严格管控类耕地全面开展种植结构调整，退出水稻生产。同时探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地

安全利用种养技术模式。因地制宜改种适于重度污染耕地种植的强耐性非食用农作物；实行休耕，通过休耕地种植养地作物如紫云英、苜蓿等来防止耕地裸露导致的风蚀、水蚀等土壤侵蚀，避免采取植树等非农化措施。鼓励采用客土法、热修复法等物理改良技术、原位化学修复和异位化学修复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，降低土壤重金属含量和有效性，恢复耕地土壤正常生产功能。

### 专栏 3-2 其他类型耕地管控规则

---

**批而未用建设项目占用耕地。**将全市 5.23 万亩（含部、省监管平台）已批准建设但尚未建设项目占用耕地实行单独管理，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。

**城镇村范围内耕地。**对全市 10.30 万亩城镇村范围内耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前按照现状耕地管理，严格按照要求落实耕种。依托村庄规划引导乡村建设合理用地，村民建房、农村公共公益设施、农村一二三产业融合发展用地、设施农业用地等用地应优先使用村庄范围内土地。规划期占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。

**“非农化”“非粮化”耕地。**按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则处理现状耕地的“非农化”“非粮化”问题。对于 2020 年 9 月 10 日前耕地“非农化”和 2020 年 11 月 4 日前耕地“非粮化”存量问题根据实际情况稳妥审慎处理。新增的未经批准改变耕地用途的问题，区分永久基本农田和一般耕地予以处置。未经批准改变永久基本农田耕地地类的，应稳妥处置并整改恢复为耕地；未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县级人民政府统一组织落实耕地进出平衡。

---



## 第四章 强化永久基本农田特殊保护

永久基本农田是耕地的精华。划定并严守永久基本农田是国家意志、刚性约束。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。

### 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，综合考虑资源禀赋和主体功能定位，重点压实全市 7 个农产品主产区耕地保护责任，将省级确定下达的 476.04 万亩（另有近期 1.01 万亩单独永农划入储备区中）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，切实推进在乡镇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，逐地块划定落实永久基本农田。优先将大面积、集中连片、粮食主产区及蔬菜生产基地内、有良好的水利和水土保持设施的高质量耕地以及城镇周边、交通沿线易被占用的优质耕

地优先划为永久基本农田实行特殊保护。全市共划定 476.04 万亩（另有近期 1.01 万亩单独永农划入储备区中）永久基本农田，衡南县、衡阳县、耒阳市、祁东县分布比重较大。全市永久基本农田总体情况较好，水田占比达 86%以上，地面坡度 15 度以下地块面积占比约 96%。

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

#### **专栏 4-1 永久基本农田划定规则**

---

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

---

原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地布局保持总体稳定。在划足

---

划优永久基本农田的前提下,属于以下情形的原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地,在说明理由并提供举证材料后,可调出原永久基本农田:(1)以土壤污染详查结果为依据,土壤环境质量类别划分成果划定为严格管控类的耕地,且无法恢复治理的;(2)已明确具体选址、近期拟建设的省级及以上规划明确的重大建设项目确实难以避让,用地已统筹纳入国土空间规划“一张图”拟占用的;(3)经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围,经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的;(4)城镇开发边界内零星分布的;(5)《全国矿产资源规划(2021-2025年)》确定的战略性矿产中的铀、铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、中重稀土矿开采确实难以避让;且已依法设采矿区露天采矿的。

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

---

## 第二节 划定永久基本农田储备区

合理划定永久基本农田储备区。永久基本农田储备区要求“三调”图斑为耕地,套合土地利用总体规划后剔除其中的允许建设区、建设用地审批范围、国家级自然保护区、生态红线等。衔接湖南省耕地保护国土空间专项规划,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,将全市永久基本农田储备区规模4.76万亩分解到各县市区。从空间结构分析,衡阳市永久基本农田储备区的分布呈现南多北少格局,且中心城区以南水田分布较多,耕地质量

较高。全市划定永久基本农田储备区规模最大的为衡南县（0.92 万亩），耕地大多为水田、质量较高；其次是衡阳县、耒阳市，但两县市水田占比较少、质量不高。

**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耕地情况，结合年度国土变更调查对永久基本农田储备区进行动态调整更新，确保储备区符合永久基本农田补划要求，为永久基本农田补划提供保障。

#### 专栏 4-2 永久基本农田储备区划定规则

---

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

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

---

---

城镇开发边界范围内的耕地等。

---

### 第三节 优化永久基本农田空间布局

**优化永久基本农田结构。**按照“总体稳定、布局优化、严格管控”的要求，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善、空间布局有优化的前提下，依据有关要求调整永久基本农田布局。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地开发整理复垦和高标准农田建设，将零星分散的劣质耕地逐步调出，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，对划定不实和确实因占用难以整改的问题，要按上级有关部署和审批要求做好纠正和补划，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更合理。

#### 专栏 4-3 永久基本农田布局优化重大行动

---

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

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

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

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

**分类巩固永久基本农田划定成果。**

——**通过图斑空间置换优化布局。**基于县域平衡原则，将本行政区内优质

---

---

的一般耕地与永久基本农田划定不实、质量不优等图斑进行空间置换，引导永久基本农田集中连片布局，实现总体布局优化。

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

——**积极推进问题图斑就地整改。**永久基本农田补划潜力和恢复耕地潜力均较小的县市区，制定整改恢复实施方案，积极推进问题图斑就地整改。

---

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

——**严格控制建设占用。**强化永久基本农田对各类建设局部的约束，已经划定的永久基本农田特别是城市周边永久基本农田不得随意占用和调整，严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划规避占用永久基本农田的审批。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。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 4-4 符合占用永久基本农田的情形

---

**重大建设项目：**国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。重大建设项目包括：(1)党中央、国务院明确支持的重大建设项目；(2)按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》(发改投资〔2020〕688号)要求，列入需中央加大用地保障力度清单的项目；(3)中央军委及其有关部门批

---

---

准的军事国防类项目；(4)纳入国家级规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；(5)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，坚持“保护优先、布局优化、优进劣出、提升质量”的工作原则，按照永久基本农田划定有关要求，补划数量和质量相当的永久基本农田。补划地块应当符合永久基本农田划定要求，尽量与原永久基本农田连片集聚，原则上优先从永久基本农田储备区中选取。储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划；县域范围内无法补足的，可在市域范围内补划；市域范围内无法补足的，可申请在省域范围内补划。优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田。建立踏勘论证制度，对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行踏勘论证，并在用地预审中进行实质性审查，确保占用永久基本农田必要合理，确保补划永久基本农田数量、质量可靠，图、数、库、实地一致。到 2035 年，衡阳市永久基本农田保护面积目标为 476.04 万亩。其中，永久基本农田保护面积较多的区县主要是衡南县、祁东县、耒阳市。

**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，统一永久基本农田划定、建设、补划和



数据库建设标准，依托全国永久基本农田动态监测监管系统，针对当前法律和相关政策规定的允许占用调整永久基本农田的情形，在永久基本农田布局调整完成后，按照最新的数据库标准进行数据建库，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。

#### **第四节 强化永久基本农田用途管制**

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

**有效防止永久基本农田“非粮化”。**永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖

湖造景、建设绿化带。禁止在粮食生产功能区内建设与规模化粮食生产无关的种植和养殖设施。

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

## **第五节 健全永久基本农田保护机制**

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

一把手，就是本辖区基本农田保护的第一责任人；各基本农田生产经营管理者，也是基本农田保护的具体实施者和直接责任者。

**规范永久基本农田上的农业生产活动。**遵循“尊重历史、因地制宜、农民受益、社会稳定、生态改善”的原则，有序规范和引导永久基本农田上的农业生产活动，强化动态监管，保持粮食种植规模的基本稳定。除法律规定必须占用的外，任何单位和个人一律不准占用或者改变永久基本农田，并禁止闲置和荒芜永久基本农田。

**构建永久基本农田动态监管机制。**依托全国永久基本农田动态监管系统，及时动态更新永久基本农田划定数据库，并纳入自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，作为土地审批、卫片执法、土地督察的重要依据。对调整永久基本农田布局的建设项目实行清单式管理，通过信息化监管平台、“双随机一公开”以及不定期检查等方式，对补划永久基本农田的数量、质量进行动态监管，实现永久基本农田调整、补划全链条管理。利用卫星影像和铁塔视频等手段，健全天空地网调查监测体系，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。落实地方各级党委、政府

耕地保护主体责任，将永久基本农田保护情况纳入耕地保护和粮食安全责任制考核、领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。

**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。

**建立永久基本农田建设投入引导和奖励激励机制。**对有利于提高永久基本农田质量、增加有效利用面积和改善土地生产条件——在资金、技术等方面给予大力支持；重点扶持和开展一些永久基本农田保护区的农地整理项目，通过项目的实施使永久基本农田质量和生产经营者收益都得到明显的提高；提倡和鼓励农业生产者在其耕种的永久基本农田区内，改善农业生产条件，积极应用新技术、新品种，增施有机肥料，合理施用化肥，为优质、高产、高效、无公害农业体系的建设提供有力保障；对于在改善永久基本农田生产条件，提高基本农田质量，促进永久基本农田保护方面做出贡献的单位或个人，给予必要的表彰奖励，形成永久基本农田保护奖励激励机制，以引导和促进保护永久基本农田。

## 第五章 严格耕地用途管制

实施耕地种植用途管控，规范和改进耕地占补平衡，全面实施耕地年度“进出平衡”，严肃处置违法违规占用耕地问题，坚决遏制耕地“非农化”，有效防止耕地“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。**全市永久基本农田总面积为 476.04 万亩（另有近期 1.01 万亩单独划入储备区中），占全市耕地面积的 89.74%，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、玉米等谷物的种植面积。永久基本农田范围内划定粮食生产功能区和棉、油、糖、蔬菜等非粮食生产功能区。

——**粮食生产功能区。**全市划定粮食生产功能区 188.62 万亩（约占耕地面积 35.55%），主要位于中心城区、衡南县、耒阳市等，主要用于粮食生产。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，可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，其中棉花生产保护区包括衡南县和衡阳县，油菜生产保护区主要位于中心城区、衡南县、耒阳市、祁东县等地区。

**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 10.26%，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和不改变地类前提下，适度种植其他农作物。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。跨县域异地购买指标的，同步调整买卖双方耕地保护目标。

**严格落实耕地占补平衡**。非农业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。市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、旱改水、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。**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。选址和立项阶段参考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，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；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。市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**

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

**压实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（要与国土空间规划、耕地保护国土空间专项规划、村庄规划进行有效衔接），按年度在县域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让占用耕地，确需占用的应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施予以保护。

**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 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、自然保护区、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。**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**

严肃处置违法违规占用耕地，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，严肃处置违法违规占用耕地行为，对有令不行、有禁不止、失职渎职的，严肃追责问责。

**坚决止住新增、稳妥处置存量。**对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）文件下发前，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，不能“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”。

### 专栏 5-1 耕地用途管制规则

---

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

**耕地保护“六个严禁”：**(1)严禁违规占用耕地绿化造林；(2)严禁超标准建设绿色通道；(3)严禁违规占用耕地挖湖造景；(4)严禁占用永久基本农田扩大自然保护地；(5)严禁违规占用耕地从事非农建设；(6)严禁违法违规批地用地。

**永久基本农田“五严禁”：**(1)严禁将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地；(2)严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；(3)严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；(4)严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；(5)严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

**耕地用途“五不得”：**(1)不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；(2)不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿规模；(3)不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；(4)未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；(5)未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

---

## 第六章 保障重要农产品生产空间

实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。树立大食物观，优先巩固“米袋子”“菜篮子”生产空间，构建农产品多样化空间布局。扛牢扛稳产粮大市政治责任。衡阳县、衡南县、衡山县、衡东县、祁东县、耒阳市、常宁市七个县市作为农产品主产区，要突出发展粮油、禽畜、林草、果蔬等优势农产品生产、深加工及流通，打造粤港澳农产品重要供应基地。

### 第一节 优先保障“米袋子”生产空间

严格落实“米袋子”市长负责制，多措并举稳定粮食种植面积，全力保障粮食生产空间。到 2025 年，衡阳市粮食种植面积 708 万亩以上，粮食产量稳定在 317 万吨左右。

**稳定水稻生产空间。**以永久基本农田和水稻生产功能区为基础，划定水稻种植空间，确保水稻播种面积。引导水稻生产功能区至少种植一季水稻，支持一季稻区发展再生稻，大力开展早稻集中育秧，稳定双季稻播种面积。提高科技投入，加快旱生水稻品种研究，拓宽水稻种植空间。到 2025 年，全市水稻播种面积稳定在 451.4 万亩左右，确保水稻生产功能区 450 万亩底线不突破。

**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，不断优化粮食生产结构。因地制宜发展大豆、玉米、马铃薯、

甘薯等旱地杂粮作物种植，提升规模化、机械化水平，推广轮作、立体种养等生产模式，提高耕地产出率。到 2025 年，全市大豆、玉米、马铃薯、甘薯等作物播种面积达到 79.1 万亩左右。

**加强粮食生产功能区管理。**把粮食生产功能区落实到地块，引导种植目标作物，保障粮食种植面积；组织开展粮食生产功能区划定工作“回头看”，对粮食种植面积大但划定面积少的进行补划，对耕地性质发生改变、不符合划定标准的予以剔除并及时补划；不得擅自调整粮食生产功能区，不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施，不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围，不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网；完善粮食生产奖励政策，在不破坏土地耕作层和不改变耕地基本性质的前提下，鼓励自主经营、增产增收，经营者可根据市场经济发展及市场需求，合理调整基本农田种植结构与比例，以提高土地利用效益和增加经营者的经济收入。

## **第二节 切实保障“菜篮子”生产空间**

落实“菜篮子”市长负责制，保障市场供应和价格总体平稳。加强粤港澳大湾区叶类、瓜果类、根茎类蔬菜供应。逐步形成以中心城区都市农业区为核心，各县市区中心城镇为支点的“菜篮子”生产空间布局。到 2025 年，全市蔬菜种植面积达到 95.84 万亩左右。

**构建都市圈农业生产空间。**优先保护石鼓区、蒸湘区、雁峰区、珠晖区及衡阳县、衡南县、衡东县临近城市重点村镇的耕地和永久基

本农田、其他优质农用地资源。结合实际建设蔬菜种植基地、规模化畜禽养殖场，标准化水产养殖场等。提高酃湖葡萄、茶山坳翠冠梨等水果知名度，发展果园观光、采摘等休闲旅游业。依托安邦科农等“星创天地”项目，提高中心城区粮食保障能力和蔬菜自给率。提高生鲜农产品等就近供给能力，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。

**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、秋延后栽培技术和绿色防控技术，加强高标准生产基地建设，规划建设一批新型智能化节能化日光温室、植物工厂等设施，推进蔬菜标准化、规模化、专业化生产，提高农产品质量安全水平、供给能力和经济效益。

**因地制宜发展稻鱼特色产业空间。**保护养殖水域、滩涂和传统渔场，拓展稻鱼综合种养，合理布局养殖空间，科学划定养殖区、限养区，推进生态化、标准化水产健康养殖。逐步优化衡阳市丘岗盆地高效渔业区的空间布局，有效保障水产品的优势供给。加强粤港澳大湾区市场畅销的优质“湘江源”蔬菜生产，以衡南县、祁东县、耒阳市、常宁市为核心，建立稻鱼种养优势产区，发展衡阳县为稻鱼综合种养优势产区。

### 第三节 大力拓展农产品多样化生产空间

创树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系，拓展棉花、油料、糖料、水果、茶叶、药材、烟叶等多样化农产品生产空间，确保人们日益增长的物质文化需求。

**发展高效特色农业。**围绕粮食、畜禽、油料、林木、蔬菜、茶叶六大农业主导产业和中药材、特色水果、特种水产、休闲农业四大特色产业，结合各县资源禀赋，持续推进“一县一特”战略，形成衡南县湘黄鸡、衡阳县油菜、衡山县红脆桃、衡东县黄贡椒、祁东县黄花菜、耒阳市红薯粉、常宁市油茶、珠晖区萝卜、南岳区茶叶等特色农产品发展格局；大力推进“一乡一业”、“一村一品”战略，以优质特色高效作为农业生产的主抓手，不断厚植农业生产比较优势，大幅提升全市农产品市场占有率。

**巩固发展油茶生产空间。**全力打造“中国油茶第一强市”，进一步做大“耒阳—常宁—祁东”“衡东—衡山”“衡阳—衡南”3个油茶产业集群。打造创新企业、村集体和村民共建利益共享、风险共担的发展模式；鼓励全社会以合作方式发展油茶生产，提高社会各界参与油茶产业建设的积极性，规避规模经营存在的管理瓶颈；加快制定衡阳地方油茶育种、栽培、加工等产业化发展环节的技术规程和质量标准，构建标准化体系；建立健全油茶相关产品质量安全控制体系，充分发挥和加强油茶质量检验检测机构职能。

**提升油菜生产空间。**全面推广双低杂交油菜品种，实施稻稻油攻坚工程；大力推广油菜测土配方施肥、绿色防控及抗灾生产技术的应用；大力推进油菜全程机械化促进行动，实现翻耕、开沟、施肥、覆盖一次性完成；大力推进“公司+新型经营主体+社会化服务组织”生产体系建设，为油菜生产大户提供资金、信息、技术等产前、产中和产后服务；大力扶持油脂龙头企业开展“双低”油菜籽加工和副产品精深加工，延伸产业链条。到 2025 年，衡阳市油茶种植面积 297.70 万亩以上，油菜产量 32.84 万吨以上。

**优化蔬菜生产空间。**以打造粤港澳绿色蔬菜供应基地为目标，结合石鼓区、珠晖区的国家现代农业综合产业园项目、蒸湘区国家蔬菜标准园项目，加快石鼓区角山、蒸湘区雨母山、珠晖区茶山坳 3 个万亩蔬菜基地建设，把蔬菜基地与新农村建设、休闲观光旅游有机结合，实现融合发展；加快祁东县黄花菜、衡东县黄贡椒、珠晖区金甲岭萝卜、常宁无渣生姜、衡山县旱白薯等特色优势农产品基地建设，延长产业链条，培育 2-3 个有市场竞争力的地方区域公用品牌。

**改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间。**发挥低山丘陵区优势，坚持走基地化生产、标准化管理、品牌化经营、市场化运作之路，积极完善有机、山地、无公害果品、茶叶、药材生产示范基地的建设，逐渐形成专业化的生产基地；全面实施标准化生产技术，进一步提高酃湖葡萄、茶山坳翠冠梨、祁东酥脆枣等品牌的知名度。按照产业联



动发展的思路，搞好品牌运作，打造创意文化，发展果园茶园观光、采摘等旅游业，拓展新的发展空间。

**专栏 6-1 衡阳市优势特色农业产业布局**

序号	县市区	主导产业	特色产业	重点加工行业
1	中心城区	蔬菜、休闲农业	水果、休闲渔业	蔬菜、水果
2	南岳区	茶叶、休闲农业	蔬菜	茶叶、豆制品、旅游工艺品
3	衡南县	优质稻、生猪、油料、	优质稻、生猪、油料、	优质稻、生猪、油料、
4	衡阳县	优质稻、生猪、林木、油料	畜禽、水果、水产	粮食、木竹（含家具）
5	衡山县	优质稻、生猪、茶叶、席草、油料	湘黄鸡、林木、水果、中药材、水产	家具、席草、茶叶、中药材
6	衡东县	优质稻、生猪、油料	黄贡椒、茶叶、水果、畜禽、水产	畜禽、蔬菜、中药材
7	祁东县	优质稻、生猪、蔬菜、油料	水果、中药材、畜禽、水产	黄花菜、糖果、红薯粉丝、木竹、脆枣
8	常宁市	优质稻、生猪、茶叶、油料	无渣生姜、中药材、水果、畜禽、水产	茶叶、茶油
9	耒阳市	优质稻、生猪、油料	红薯、茶叶、中药材、水果、畜禽、水产	大米、茶叶、中药材、油料、红薯粉皮

## 第七章 切实加强补充耕地管理

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。

### 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 7.38 万亩，其中衡南县、衡阳县分布较多，分别为 2.23 万亩、1.79 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。

**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、有效土层厚度等条件，综合考虑与居民点的相对海拔高差、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，合理划定耕地后备资源。经各县市区对宜耕后备资源调查评价并层层上报，国省综合评定后，全市划定耕地后备资源 35.03 万亩，其中林地 19.83 万亩（灌木林地 2.94 万亩、其他林地 16.89 万亩），非林地 15.20 万亩（果园 2.83 万亩、茶园 0.12 万亩、其他园地 2.28 万亩、其他草地 9.16 万亩、废弃采矿用地 0 万亩、废弃坑塘水面 0.55 万亩、裸土地 0.26 万亩）。全市耕地后备资源主要分布衡南县、祁东县、衡阳县，分别为 11.65 万亩、9.05 万亩、4.72 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 度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。全市可实施旱地改造水田资源潜力约 14.29 万亩，主要分布在祁东县、耒阳市，分别为 4.24 万亩、2.73 万亩。结合高标准农田建设、土地整治、因地制宜实施旱地改造水田项目，可有效提升耕地粮食产能。

## 第二节 加强补充耕地计划管理

根据历年建设占用耕地情况和未来建设占用耕地需求，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，确保耕地开发稳妥有序。

**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。到 2025 年，全市规划补充耕地 2.8 万亩；到 2035 年，全市规划共补充耕地 7 万亩。依据各地建设占用耕地需求和补充耕地潜力状况，逐级分解下达补充耕地任务量。坚持以县域自行平衡为主、市域内平衡为补充、省域内调剂为辅落实补充耕地任务。

专栏 7-1 衡阳市补充耕地任务量分解表

单位：万亩

行政区	补充耕地任务量	
	2021-2025 年	2026-2035 年
衡阳市	2.8	4.2
珠晖区	0.00	0.10
雁峰区	0.00	0.00
石鼓区	0.00	0.05
蒸湘区	0.00	0.05
南岳区	0.00	0.00
衡阳县	0.47	0.65
衡南县	0.80	1.17
衡山县	0.09	0.14
衡东县	0.29	0.39

祁东县	0.67	0.96
耒阳市	0.29	0.42
常宁市	0.18	0.28

专栏 7-2 全市补充耕地任务量分解方案

单位：万亩

年度 行政区	“十四五”期间（2021—2025 年）					远期 (2026—2035 年)
	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	
衡阳市	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	4.2

**实行补充耕地开发年度管控。**根据省级下达建设用地总规模及实际使用建设用地规模、各地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。

**加强跨县域流转补充耕地指标监管。**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，允许市域内平衡。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，增减挂钩收益要服务于三农建设需要。

### 第三节 确定补充耕地重点区域

衡阳市补充耕地重点区域主要位于中部、东北部、西部和南部。

**中部重点区。**主要分布于衡南县和衡阳县，包括花桥镇、相市镇、硫市镇、栗江镇、松江镇、三塘镇、云集镇、西渡镇、杉桥镇、渣江镇、三湖镇、台源镇、长安乡等宜耕后备资源集中区。该区域紧邻湘江、蒸水，河网密布，水资源丰富，地貌以平原、丘陵、台地为主，耕地连片程度较高，宜耕性较好，补充耕地潜力约 4 万亩。区内宜耕后备资源以其他林地、灌木林地为主，多适宜开发为水田。

**东北部重点区。**主要分布于衡东县、衡山县，包括开云镇、永山镇、江东乡、大浦镇、霞流镇、荣桓镇等宜耕后备资源集中区。该区域紧邻湘江、洣水，水资源丰富，地貌以平原、丘陵、台地为主，补充耕地潜力约 1 万亩，宜耕后备资源多零星分散，以其他林地、其他园地为主，大多适宜开发为旱地。

**西部重点区。**主要分布于祁东县，包括洪桥街道、永昌街道、白鹤街道、金桥镇、乌江镇、粮市镇、河洲镇、归阳镇、过水坪镇、双桥镇、灵官镇、白地市镇、砖塘镇等宜耕后备资源集中区。该区域处于娄邵衡干旱走廊，水资源相对匮乏，地貌以中、低山地为主，河谷盆地较多，宜耕后备资源地块形态相对破碎，集中连片程度较低，补充耕地潜力约 1 万亩，以其他林地、其他园地和灌木林地为主，多适宜开发为旱地。

**南部重点区。**主要分布于常宁市、耒阳市，包括兰江镇、官岭镇、胜桥镇、荫田镇、三角塘镇、余庆街道、哲桥镇、遥田镇、仁义镇、

南京镇、长圩乡、坛下乡、大和圩乡等宜耕后备资源集中区。该区域以中、低山地为主，补充耕地潜力约 1.1 万亩，以其他林地、其他园地和灌木林地为主，大多适宜开发为旱地。因采矿导致污染耕地较多，在污染耕地治理到位后，方可实施补充耕地开发。

#### **第四节 推进农村土地综合整治**

以现有耕地为核心，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。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，原则上不打破连绵山体，大江大河等自然地理边界。统筹耕地占用、耕地补充、耕地恢复，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。**综合从耕地质量、耕地数量、人居环境整治三个方面进行潜力分析，划定耕地质量提升区、耕地数量提升区、农用地土壤污染重点治理区、人居环境重点整治区、农田水利提升区等五个土地综合整治重点区域。

——耕地质量提升区。主要分布于衡东县、祁东县、常宁市等耕地质量等级较低、碎片化整理潜力较高区域。该区域应促进农田集中连片，改善耕地细碎化，增加有效耕地面积，提升耕地质量；完善基

础设施，改善农业生产条件，增强防灾减灾能力；加强农田生态建设和环境保护，发挥生产、生态、景观的综合功能。

——耕地数量提升区。主要分布于衡南县、衡阳县、耒阳市、衡东县。与土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、旱改水、高标准农田建设相结合，通过工程和生物措施，实现耕地可利用空间扩展。耕地后备资源潜力来源于园地、林地、其他草地、裸地、内陆滩涂、沼泽地及盐碱地。因地制宜确定耕地开发利用时序；分类施策，提高耕地开发利用效率。

——农用地污染风险重点治理区。主要分布于常宁市、耒阳市，针对农业面源污染，加强土壤污染综合防治，管控农用地土壤环境风险。实施耕地土壤环境治理保护重大工程，开展重点地区涉重金属行业排查和整治；采取生态修复措施减少或者消除污染，减少使用农药化肥，降低农业种植带来的土壤污染风险；严格控制污水灌溉，推广测土配方施肥技术，加大对粮食生产基地土壤质量管理。到 2035 年，土壤质量稳中向好，农用地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险及隐患得到全面管控，受污染耕地安全利用率达 95%以上。

——人居环境重点整治区。主要分布于衡东县、耒阳市、常宁市、衡阳县、衡南县。推动城镇低效建设用地再开发，完善农村公共服务配套和市政基础设施，加快村庄闲置空闲地、废弃地整理和复垦；合理布局农村居民点用地，推动农村居民点用地的空间整合。加强城镇



重金属污染地块整治，对冶炼企业周边和历史遗留废弃工矿污染场地进行治理和修复。重点开展水口山片区、松江片区、大浦片区、合江套片区、衡阳县洪市矾矿片区、耒阳片区共六个土壤和重金属污染重点防控区的修复工作。

——农田水利提升区。主要为犬木塘灌区覆盖范围，分布于祁东县衡邵干旱走廊涉及乡镇，加强灌区配套设施建设，提升农业生产保障能力，加强灌区与高标准农田建设有效衔接。

**实施全域土地综合整治重大工程。**重点推进衡南县宝盖镇、衡山县开云镇等全域土地综合整治试点。

**依托整治建设“最美田园”。**以土地综合整治为平台，在引导耕地集中布局、完善农业生产配套设施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

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。

### 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，在把握好社会风险、环境影响和工程难度等问题基础上，开展“恢复属性”地类分析评价。将具备恢复条件的地块划为耕地恢复空间并单独管理，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。全市恢复耕地潜力为 81.55 万亩，其中果园 3.44 万亩、其他园地 10.99 万亩、乔木林地 14.82 万亩、竹林地 1.27 万亩、灌木林地 7.63 万亩、其他林地 28.13 万亩、坑塘水面 15.09 万亩等。主要分布在衡南县、耒阳市、衡阳县、常宁市等县市，分别为 13.82 万亩、13.77 万亩、13.82 万亩、9.47 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 度以下、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，把山下的果树林木上山上坡，使农业生产空间布局更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。

#### 专栏 8-1 恢复耕地选址要求

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

**确定耕地恢复重点区域。**按耕地恢复资源分布情况，衡阳市耕地恢复重点区域为衡南县、衡阳县、耒阳市、祁东县、常宁市。

## 第二节 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”等方式组织实施耕地恢复。鼓励建立“耕地恢复+土地流转”模式，以订单农业、土地返租、土地入股等方式，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，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，对各县市区进行奖补或处罚。

**建立完善耕地恢复管理制度。**规范恢复耕地的选址、实施和后期管护，实行全过程管理。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，对纳入“湖南田长”综合监管平台的恢复耕地利用状况实行全程监管，确保耕地实至名归。

## 第九章 多措并举提升耕地质量

统筹推进高标准农田建设，因地制宜实施旱改水工程，全面开展耕作层土壤剥离再利用，稳妥提升耕地固碳能力，科学防治和利用污染耕地，全面规划、综合治理、合理利用，多措并举提升耕地质量，全面提升耕地综合生产能力。

### 第一节 统筹推进高标准农田建设

**明确落实建设目标。**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。到 2025 年，全市规划累计建成高标准农田 400 万亩（数据来源于《衡阳市“十四五”农业农村现代化规划（2021-2025 年）》）。到 2035 年，全市规划累计建成高标准农田 476.04 万亩，即所有永久基本农田全建成高标准农田。通过持续新建和改造提升，农田基础设施基本完善，筑牢更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

**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，依据地形地貌、气候特点、水土条件、耕作制度等因素分区建设。从全市高标准农田建设范围内划定粮食生产功能区 188.62 万亩，划定重要农产品生产保护区 281.20 万亩，粮食生产功能区主要集中在衡东县、祁东县、耒阳市、常宁市，重要农产品生产区主要集中在衡阳县、衡南县。

表 9-1 衡阳市高标准农田建设分区情况表

单位：万亩

行政区	至 2025 年高标准农田建设 任务	至 2035 年高标准农田建设 任务
衡阳市	138.54	476.04
珠晖区	1.68	3.96
雁峰区	0.2	0.34
石鼓区	0.7	1.87
蒸湘区	1.03	1.66
南岳区	0.67	1.10
衡阳县	23.32	82.38
衡南县	28.3	92.1
衡山县	6.62	25.28
衡东县	14.71	58.53
祁东县	21.58	72.44
耒阳市	20.82	78.26
常宁市	18.91	58.12

备注：1.至 2025 年高标准农田建设任务为 2021-2025 年新建任务。

2.至 2035 年高标准农田建设任务为累计值。

表 9-2 衡阳市高标准农田建设重点分区

衡阳县西渡镇、金兰镇高标准农田建设重点区域	西渡镇桐桥村、豆陂村、新桥村、盘龙村、秋塘村、福星村， 金兰镇华连村、石坳村、芙蓉村
衡阳县渣江镇高标准农田建设重点区域	松市村、官埠村、众拱村、文德村、群星村、瓦铺村、群峰村、 双兴村
衡阳县台源镇高标准农田	台九村、九市村、花滩村、联兴村、长塘村、前进村、东阳村、

建设重点区域	江山村、三鑫村、新福村
衡阳县岷山镇、石市镇高标准农田建设重点区域	岷山镇光明村、木口村、雄虎村、杨林村、星阳村、更荣村，石市镇石头桥居委会、龙田村、石狮村、黄门村、兴隆村
衡南县向阳桥街道、冠市镇高标准农田建设重点区域	向阳桥街道茅岗村、郭市村、黄河村、土谷塘村、新联村，冠市镇吐泉村、公塘村、五一村、足田村、畔壁村、引田村、冠市村、梅盐村、坪田村
衡南县江口镇、宝盖镇高标准农田建设重点区域	江口镇江口村、玉碧村、大岭村、杉林村、三平村、关美村、延寿村、九龙村、双联村，宝盖镇樟树村、车陂村、黄田村、新桑田村、良田村、高山村、幸福村、散市村、皂田村、小泉村、网山村
衡南县花桥镇、洪山镇高标准农田建设重点区域	花桥镇龙皮桥村、接官亭村、龙海村、欧东村、均佳村、渐佳坳村，洪山镇兴隆庵村、花田村、石塘铺村、古城村、五塘铺村、新境村、珍珠村、双合村、豆塘村、扬名村、太和村、光辉村
衡南县谭子山镇、栗江镇、松江镇高标准农田建设重点区域	谭子山镇枫树村、炮公村，栗江镇隆市村、柘田村，松江镇长青社区、果塘村、荷叶坪村、满金村、月堡村、高峰村、黄塘村
衡山县开云镇、白果镇高标准农田建设重点区域	开云镇山竹村，白果镇棠兴村、新庄村
衡东县大浦镇高标准农田建设重点区域	堰桥村、新庄村、太平村、新开村、狮塘村、青鸦村、三才村、长丰村、大明楼村、岭茶村、托源村、新石桥村、渡江铺村
衡东县吴集镇、草市镇高标准农田建设重点区域	吴集镇杨梓坪村、红坪村、胜利村、德圳村、龙奉村、桐木桥、村栗木村，草市镇桐桥村、高田村、福塘村、沘坪村、横黎村、两路新村、马脑寨村
衡东县霞流镇、石滩乡高标准农田建设重点区域	霞流镇平田村、宋桥村、李花村、大源渡村、鑫霞村、白杨村、新拜朝村，石滩乡石金村、欧塘村、江滨村、新白村、进宝村、长源村、真陂村、真塘村、新建村、荷泉村、大泉村
祁东县金桥镇、过水坪镇、白地市镇高标准农田建设重点区域	金桥镇云丰村、沙冲村，过水坪镇百吉村，白地市镇流泉町村、万福岭村、枫树山村、黄花场村、金盘山村、白地市村、响鼓岭村、华龙村、铁塘桥村
祁东县黄土铺镇、石亭子镇高标准农田建设重点区域	黄土铺镇上升新村、三和村、民福村、雷公殿村、四马堂村、永新村、上福新村、大胜村、三星町村，石亭子镇杨梅村、长安村、梅塘村、石亭子村、秋塘坪村、黄花町村、洪塘村

祁东县步云桥镇、蒋家桥镇、太和堂镇高标准农田建设重点区域	步云桥镇堆积村、择善村、岸塘村、坪塘村、桥塘村、宴游村、飞跃村、乔木堂村，蒋家桥镇祖山湾村、小坪村、新堂坪村、龙兴村、双元村，太和堂镇太和堂村、廻水湾村
耒阳市余庆街道、小水镇、哲桥镇高标准农田建设重点区域	余庆街道栗梓村、大兴村、磨形村，小水镇五丰村、福兴村、幸福村、群力村、小圩村、畔塘村，哲桥镇石塘村、石仙村、苏民村、泉塘边村、红星村、太阳村、和平村
耒阳市大市镇、马市镇高标准农田建设重点区域	大市镇大市社区、泉水村、紫峰村、敖山村、石江塘村，马市镇丹田村、圳桥村、燕中村、洲陂村、桃花村、积岭村、坪田村、山田村、湖德村、东升村
常宁市柏坊镇、烟洲镇高标准农田建设重点区域	柏坊镇斗岭村、新柏村、大坪村、鲤鱼村、议泉村、新富村，烟洲镇烟洲村，新阳村，石岭村，亲仁村
常宁市荫田镇、三角塘镇、蓬塘乡高标准农田建设重点区域	荫田镇斛林村、泉塘村、小泉村、松塘村，三角塘镇江南村，蓬塘乡黄岐村、金山村、芝江村、新梅村

表 9-3 衡阳市两区划定情况表

单位：万亩

行政区	粮食生产功能区	重要农产品生产保护区
衡阳市	188.62	281.20
珠晖区	0.00	0.00
雁峰区	0.00	0.00
石鼓区	0.00	0.00
蒸湘区	0.00	0.00
南岳区	0.00	0.00
衡阳县	14.69	68.38
衡南县	14.33	67.59
衡山县	14.98	9.32
衡东县	28.57	25.98



祁东县	26.04	35.83
耒阳市	61.58	45.90
常宁市	28.44	28.19

**打造重点示范工程。**在全市基础条件好、建设潜力大和工作积极性高的乡镇，规划打造高标准农田建设示范片区，引领带动全市高标准农田建设高质量发展。高标准农田区域示范工程以整区或选定的区域为平台，以提升粮食产能为首要目标，与当地经济社会发展总体水平相适应，聚焦重点区域，统筹整合资金，加大资金投入。以“农田成方、集中连片；土地平整、土壤肥沃；灌排配套、设施先进；道路畅通、布置规范；林网适宜、生态良好；科学种植、优质高效；管理严格、机制完善”为创建工作的总体目标，按照“高标准农田+”的建设模式，推动农业农村各类要素资源向示范区集聚，与当地实际需要相结合，因地制宜探索各具特色的建设模式。

**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，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足额上图入库。完善部门间信息互通共享机制，搭建农田建设综合监测监管平台与国土空间规划“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、利用信息可实时查询、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、新增水田面积、新增粮食产能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，统筹做好竣工验收和新增耕地核定，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**

以有序推进旱地改水田工程为抓手，着力推进耕地提质改造，通过补改结合落实耕地“先补后占、占一补一、占水田补水田”。根据

资源潜力状况，到 2025 年，全市累计建成 2.86 万亩旱地改造水田工程；到 2035 年，全市累计建成 5.72 万亩旱地改造水田工程。

**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，选取分布在犬木塘水库、红旗水库、洋泉水库、欧阳海灌区等涉及的衡阳县、祁东县、耒阳市、常宁市等县市为重点实施区域，合理有序推进旱改水工程。

**强化统筹协调整体推进项目实施。**优先在永久基本农田集中区域实施，提高耕地质量，优化耕地布局。按照高等级水田建设标准推进田块建设，打造一批具有典型示范效应的旱改水工程。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。加强项目实施全程管理，严格项目验收标准，核定新增水田规模，评定新增水田质量。

**表 9-4 衡阳市旱改水建设任务表**

单位：万亩

行政区	到 2025 年旱改水建设任务	到 2035 年旱改水建设任务	旱改水潜力
衡阳市	2.86	5.72	14.29
珠晖区	0.00	0.00	0.16
雁峰区	0.00	0.00	0.01
石鼓区	0.00	0.00	0.06
蒸湘区	0.00	0.00	0.08
南岳区	0.00	0.00	0.01
衡阳县	0.37	0.74	1.84

衡南县	0.35	0.69	1.44
衡山县	0.06	0.12	0.29
衡东县	0.33	0.66	1.64
祁东县	0.85	1.70	4.24
耒阳市	0.55	1.09	2.73
常宁市	0.36	0.72	1.79

注：综合考虑水资源、土壤条件、耕作便利度等因素。考虑到中心城区主要用于开发建设，且潜力小，旱改水图斑分布散乱，因此不作旱改水项目安排。

### 第三节 全面推进耕作层土壤剥离再利用

开展建设占用耕地耕作层剥离，用于新开垦耕地、中低产田和污染耕地土壤改良，提升补充耕地和现有耕地质量，对实施“藏粮于地”战略、保护优质耕地资源意义重大。

**强化顶层设计和政策配套。**落实国、省要求，开展建设占用耕地表土剥离再利用，明确资金来源、用地单位和各级政府的职责，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，完善耕作层土壤剥离再利用全流程技术规范，形成全面、系统的技术标准体系，指导和规范剥离表土市场交易，切实保护和利用好优质耕地耕作层资源。

**稳妥推进耕作层剥离再利用。**依据“谁占用、谁剥离、谁补充”的原则，对占用集中连片的永久基本农田和城镇开发边界内耕地实行耕作层土壤剥离和再利用。由占用耕地单位负责耕作层表土剥离与保护利用的实施，耕地耕作层剥离等费用列入建设项目总投资。落实耕

地耕作层剥离再利用相关政策要求，做好上图入库工作。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，特别是平原地区的优质土壤资源，提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。

**打造衡阳市“耕作层银行”应用示范。**探索建立衡阳市“耕作层银行”制度，把耕作层资源变为资产、资本。通过试点强化统筹，完善耕作层剥离再利用工作机制，提升耕作层再利用综合效益。重点明确耕作层剥离再利用的实施范围、责任主体，建立表土剥离、存储、运输、再利用全链条规范工作机制。对建设项目占用耕作层表土入册登记，建立土壤资源供应动态台账，促进耕作层剥离再利用的有序实施。

**资金筹措来源。**耕作层剥离再利用费用纳入本级财政预算，建立耕作层剥离再利用专项资金，实行专款专用，专项用于耕作层土壤剥离、运输、储存管理、堆放场地租赁、耕地质量评定等费用。资金来源可从新增建设用地有偿使用费（含历年结余）、增减挂钩指标交易资金、国有土地使用权出让等土地收益中支出。

## 第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

**建立健全耕地休耕轮作制度。**建立健全耕地休耕轮作制度，严格防止耕地撂荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化。推广利用农作物秸秆覆盖地表，减少免耕播种，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。

**积极扩展生态涵养型绿色农业。**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。

**推动实施创新型土壤固碳模式。**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，精准开展耕地污染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，开展种植结构调整和系统性治理，因地制宜发展特色产业，探索综合种养、双季青贮玉米、酒用高粱+双低油菜等耕地安全利用种养技术模式。

**强化科学治理。**强化土壤环境调查和风险评估，全面摸清全市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，探索推广污染耕地永久修复，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管控长效机制，打造污染耕地安全利用规模化样板和示范区。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；抓好重度污染耕地种植结构调整及退出水稻生产。

## 第十章 健全耕地保护管控体系

以“田长制”为抓手，深化耕地全生命周期管理，压实保护责任，形成制度合力，建立健全耕地全程一体化管控体系，建立遏制耕地“非农化”“非粮化”的长效机制，推动构建保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。

### 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、永久基本农田特殊保护、土地用途管制、耕地占补平衡、耕地进出平衡、土地复垦等基础制度。

**完善健全配套制度体系。**在发挥现有政策综合效能基础上，自然资源部门牵头，会同相关部门合力完善耕地保护配套制度，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自然资源督察执法制度，制定相关配套制度和耕地保护技术标准规范，为提高耕地保护能力提供制度保障。



## 第二节 全面推行田长制

**明确主要工作目标。**2022 年底，全面建立市、县、乡、村级田长及网格田长体系，全社会耕地保护责任意识明显增强，耕地“非农化”、“非粮化”行为得到有效遏制。到 2025 年，田长制配套政策更加完善、工作机制更加高效、监测监管更加智慧、生态格局更加优化，全市耕地保护目标、永久基本农田保护面积、粮食种植面积和高标准农田建设数量不低于“十四五”规划目标。到 2035 年，现代化、法治化的耕地保护体系基本建成，国土空间规划确定的耕地保护目标任务全面完成，耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

**全面构建“4+1”田长体系。**构建市、县、乡、村级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制。市级田长负责统筹全市耕地保护和粮食安全工作；县级田长对本级耕地保护目标、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、违占耕地问题整改、粮食生产等负总责；乡级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用工作；村级田长负责监督耕地承包经营主体做好耕地保护利用工作，及时发现、制止、报告耕地“非农化”“非粮化”行为，并对抛荒行为进行劝耕促耕。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，第一时间发现、制止、报告违法占用破坏耕地和耕地转为林地、草地、园地等其他农用地行为。

**落实田长制主要任务。**一是坚决落实耕地保护目标，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地的认定、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县乡党政主要负责人按照《关于推进耕地“非农化”“非粮化”整治工作的通知》进行问责；六是全面实行线上线下耕地“云保护”，熟练掌握耕地保护田长制信息管理平台、田长制 APP 的利用，建立全市耕地保护“一张图”，构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查“天空地网”一体化综合监测体系，实现全程监测监管。

**助推田长制落地见效。**依托省级“一平台三终端”，明确责任主体，精准落实工作任务，确保交办的问题事事有回应、件件能落实。鼓励改革创新，推动田长制成员单位部门联动，巩固衡阳市“三长合一，一巡三查”改革试点成果，将田长制与林长制、河长制相结合，形成“三长协同”工作体系。建立部门协同机制，推动耕地保护由“部门任务”向“政府工作”转变。明确田长制成员单位责任，协同解决耕地保

护难点、重点问题。制定田长制考核办法，举办“美丽田园”“最美田长”等评选活动，激发基层田长履责的内生动力。

### 第三节 构建耕地综合监测体系

**深化耕地全生命周期管理。**围绕耕地调查、规划管控、用途管制、占补平衡、综合整治、动态监测、督察执法、考核奖惩、宣传教育等各环节建立耕地全程一体化管控体系，确保全市耕地总量不减少、质量不降低、生态有改善。构建耕地保护党政同责机制，各级自然资源主管部门加强与纪委监委、法院、检察、发展改革、公安、财政、生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文旅、审计、林业、乡村振兴等部门的协调联动，落实耕地保护共同责任。坚持源头严控、过程严管、违法严惩，做到任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举，不断开创耕地保护新局面。

**构建“天空地网”综合监测体系。**应用卫星遥感、铁塔视频、无人机航拍、物联感知等多元技术，构建“天空地网”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。围绕耕地保护目标、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，为耕地保护提供强大监测支撑。

#### 第四节 构建耕地全程一体化管控体系

**建立早发现、早制止、严查处的执法监督机制。**以动态巡查为主，结合卫片执法检查 and 信访举报等方式，及时发现违法违规占用耕地行为。严禁未办理用地手续的建设项目开工建设，对已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“非农化”“非粮化”行为严肃查处、严肃追责。

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

## 第十一章 重大工程

细化落实主体功能分区，统筹实施耕地保护重大工程，解决市域内资源区域和结构不平衡问题。推动补改结合，优化用地布局，提升耕地综合产能。打造智慧耕地平台建设，提升耕地保护精细化、精准化、智慧化水平。

### 第一节 旱改水重大工程

**实施范围。**在地形平坦、区块规整、坡度较缓、有水源保证、方便农业机械耕作的区域内实施“旱地改水田”工程，提升旱地质量和耕作条件。依据旱改水潜力评价成果，划分出旱改水潜力较大、基础条件较好的区域，实行旱改水重大工程。为有效调节市域内资源分布区域性和结构性不平衡导致的耕地占补平衡落实难的问题。

**工程布局。**旱改水重大工程主要涉及：衡阳县西渡镇、金兰镇、渣江镇、台源镇、岷山镇等乡镇；祁东县白鹤街道、金桥镇、白地市镇、黄土铺镇、石亭子镇、官家嘴镇、步云桥镇、砖塘镇、蒋家桥镇、太和堂镇、风岐坪乡、城连墟乡等乡镇（街道）；耒阳市水东江街道、余庆街道、小水镇、公平圩镇、哲桥镇、新市镇、大市镇、仁义镇、南京镇、马水镇、太平圩乡、长坪乡、大和圩乡等乡镇（街道）；常宁市柏坊镇、烟洲镇、荫田镇、白沙镇、西岭镇、三角塘镇、罗桥镇、板桥镇、胜桥镇等乡镇。全市预计可新增水田 3.45 万亩。

**组织实施。**构建“县级实施—市级审批—省级备案”机制，建立“自然资源部门牵头，多部门联动，县级政府考核”的组织方式，探索创建“农民知情、农村集体经济组织申报、乡镇政府实施”模式，鼓励企事业单位和社会团体积极参与。以财政投资为主体，鼓励社会资金参与，积极探索融资贷款模式，整合高标准农田建设等涉农资金，发挥各项资金的叠加效益。

## 第二节 土地整治重大工程

**实施区域。**衡阳市属于娄邵衡干旱走廊，水资源相对匮乏，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、农民恢复意愿较为强烈的地块实施土地整治。

**工程布局。**土地整治重大工程主要涉及：衡阳县西渡镇、金兰镇、渣江镇、台源镇、岷山镇、石市镇等六个乡镇；祁东县金桥镇、过水坪镇、白地市镇、黄土铺镇、石亭子镇、步云桥镇、蒋家桥镇、太和堂镇等八个乡镇；衡南县向阳桥街道、冠市镇、江口镇、宝盖镇、花桥镇、洪山镇、谭子山镇、栗江镇、松江镇等九个乡镇（街道）；耒阳市余庆街道、小水镇、哲桥镇、大市镇、马水镇等五个乡镇（街道）；衡东县大浦镇、吴集镇、草市镇、霞流镇、石滩乡等五个乡镇；常宁市柏坊镇、烟洲镇、荫田镇、三角塘镇、蓬塘乡等五个乡镇。开展全域土地综合整治试点，主要包括开云镇、宝盖镇、三塘镇、三湖镇、

新市镇综合试点区域，带动全域综合整治。预计建设规模 26 万亩，可新增耕地 3 万亩、恢复耕地 11 万亩。

**组织实施。**自然资源部门牵头，多部门联动，构建以财政投资为主体，鼓励社会资金参与的多元筹措机制，探索融资贷款模式，鼓励企事业单位和社会团体积极参与。

### 第三节 耕地恢复重大工程

**实施区域。**优先在原永久基本农田和建成高标准农田范围内确定实施区域，确保实施地块整体地形平缓，交通便利、土层较深厚，水资源有保证。

**工程布局。**耕地恢复重大工程涉及：衡阳县岷山镇、西渡镇、台源镇、渣江镇、井头镇等五个乡镇；衡南县茅市镇、硫市镇、栗江镇、三塘镇、花桥镇、谭子山镇、向阳桥街道、洪山镇、近尾洲镇等九个乡镇（街道）；祁东县白鹤街道、过水坪镇、金桥镇、河州镇、归阳镇、粮市镇、乌江镇等七个乡镇（街道）、耒阳市哲桥镇、水东江街道、余庆街道、小水镇、公平圩镇、新市镇等六个乡镇（街道），建设规模 23.40 万亩，预计恢复耕地 21.53 万亩。

**组织实施。**建立由市级人民政府主管领导牵头的耕地恢复工作领导小组机构，统筹调度各县市区稳妥开展耕地恢复。市县人民政府应根据耕地恢复任务落实专项资金，建立耕地恢复资金台账，将耕地恢复费用列入财政预算安排，严格资金使用和管理。

## 第十二章 中心城区

中心城区耕地保护的主要任务为摸清耕地与永久基本农田现状基础，统筹经济建设占用耕地需要与耕地保护目标任务，合理安排高标准农田建设、耕地恢复、旱地改水田工程及耕地后备资源开发任务，提出重点项目清单，对项目涉及区域、建设规模、新增耕地面积等内容做出统筹安排，形成重点项目安排表。

### 第一节 耕地现状及目标分析

中心城区 2020 年现状耕地为 10.86 万亩，2035 年规划目标为 10.25 万亩，划定目标主要集中在珠晖区、石鼓区、蒸湘区。规划期耕地保护目标下降 0.61 万亩，其中 0.41 万亩属于 2009 年 12 月 31 日后在自然资源部监管系统备案且已落实占补平衡即将建设的项目，0.2 万亩属于补充耕地储备库内剩余指标占用。

表 12-1 中心城区耕地现状及目标情况分析表

单位：万亩

行政区	2020 年耕地保护 目标	2035 年耕地保护 目标	规划依法占用	补充耕地储备库 占用
中心城区	10.86	10.25	0.41	0.20
珠晖区	5.50	5.29	0.12	0.08
雁峰区	0.73	0.63	0.09	0.01
石鼓区	2.30	2.18	0.10	0.02
蒸湘区	2.33	2.15	0.09	0.09



## 第二节 永久基本农田现状及规划分析

中心城区 2035 年永久基本农田规划目标为 7.82 万亩，主要集中在珠晖区、石鼓区、蒸湘区，分别为 3.96 万亩、1.87 万亩、1.65 万亩。与上一轮永久基本农田规划目标 10.4 万亩相比，此轮规划目标（7.82 万亩）减少了 2.58 万亩，减少区域主要集中在珠晖区、蒸湘区，分别减少 1.3 万亩、0.83 万亩。此轮规划中，市本级划定 0.08 万亩永久基本农田储备区。

表 12-2 中心城区永久基本农田划定情况表

单位：万亩

行政区	上一轮目标值	2035 年永久基本农田目标	差值	储备区
中心城区	10.40	7.82	2.58	0.08
珠晖区	5.26	3.96	1.3	0.04
雁峰区	0.59	0.34	0.25	0
石鼓区	2.07	1.87	0.2	0.02
蒸湘区	2.48	1.65	0.83	0.02

## 第三节 旱改水工程和补充耕地任务

经测算，中心城区旱改水潜力较小（0.31 万亩），主要在珠晖区且资源分布散乱，规划期内主要用于开发建设，因此不作旱改水项目建设安排。根据补充耕地后备资源（中心城区仅 0.5 万亩）和建设占用实际，中心城区在珠晖区、蒸湘区、石鼓区安排 0.1、0.05、0.05 万亩补充耕地任务，各城区可根据实际情况落实补充耕地项目建设。

表 12-3 2035 年中心城区旱改水与补充耕地建设任务表

单位: 万亩

行政区	2035 年补充耕地任务	2035 年旱改水建设任务	旱改水潜力
中心城区	0.20	0.00	0.31
珠晖区	0.1	0.00	0.16
雁峰区	0.00	0.00	0.01
石鼓区	0.05	0.00	0.06
蒸湘区	0.05	0.00	0.08

#### 第四节 高标准农田建设

中心城区高标准农田建设重点区域主要分布在珠晖区、石鼓区、蒸湘区，到 2025 年累计新建高标准农田 3.61 万亩，到 2035 年累计建成高标准农田 7.83 万亩。

表 12-4 中心城区高标准农田建设重点分区

单位: 万亩

行政区	2025 年高标准农田建设任务	2035 年高标准农田建设任务
中心城区	3.61	7.83
珠晖区	1.68	3.96
雁峰区	0.2	0.34
石鼓区	0.7	1.87
蒸湘区	1.03	1.66

备注：2025 年高标准农田建设任务为 2021-2025 年新建任务；2035 年高标准农田建设任务与永久基本农田保护面积保持一致。

## 第十三章 强化规划实施保障

耕地保护党政同责，强化部门统筹协调。坚持底线思维，强化规划传导和计划实施，完善健全配套制度体系，加快科技支撑和信息化建设，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

建立健全党政同责、分级负责的责任体系，压实各级党委政府耕地保护责任，严格考核，从严追责问责，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。

**压紧压实各级耕地保护主体责任。**各级党委和政府是耕地保护的责任主体，要切实扛起耕地保护责任，确保责任分解到位，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、目标任务落实到位，建立党政同责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制。各级党委和政府主要负责人对本地区粮食安全和耕地保护工作负总责，督促班子成员和相关部门落实工作责任，建立调度和督导机制，及时协调解决相关问题，确保全面落实耕地保护目标责任。

**强化落实耕地保护部门共同责任。**各有关部门应加强协调联动，坚持耕地保护优先原则，加强协同监管，形成耕地保护合力。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

督察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，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，统筹林业发展规划与耕地后备资源。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。生态环境部门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。各市人民政府也要进一步明确相关部门耕地保护职责，强化部门责任，推动耕地保护各项任务落到实处。

## **第二节 加强规划传导和计划实施**

从空间和时间维度加强耕地保护国土空间专项规划传导体系构建，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规划要求，做好与村庄规划以及林地等相关专项规划的衔接，共同扛起耕地保护责任，切实将耕

地保护任务落实到“最后一公里”。按照短期计划与长期规划协调配合的要求，年度计划要落实耕地保护专项规划提出的发展目标和重点任务。将专项规划确定的主要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，明确重大工程、重大项目、重大举措的年度实施要求。

**加强规划实施管理与评估。**建立科学合理的规划实施管理机制，强化耕地保护规划源头管控，实现耕地保护管理从被动向主动转变。构建全市耕地保护“一张图”，将经批准的专项规划和耕地保护“一张图”纳入市级国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，落实到国土空间规划“一张图”，并与自然资源智慧平台融合，作为耕地保护开发利用活动的管控依据，确保规划能实施、项目能落地。强化国土空间用途管制，涉及耕地后备资源开发利用的相关项目应进行合规性审查，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，需依法对规划进行修改，并经原程序批准后方可实施。建立健全规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估制度，鼓励开展第三方评估，加强实地调查研究，强化监测评估结果应用。

### 第三节 加快科技支撑和信息化建设

通过科技赋能、技术创新和信息化建设，提高耕地保护数字化、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、铁塔视频、人工智能、三维 GIS、移动通信等科技手段，融合多场景应用，利用新技术和新手段，全面建立并实施运行规范、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。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，建立专项规划体检评估机制，根据监测评估结果实行差异化管控政策和措施。

**技术创新促进耕地资源的特色利用。**充分发挥好耕地资源优势，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，

#### **第四节 深化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。**健全主体功能区制度，结合产粮大县奖励资金等，研究建立农产品主产区一般性转移支付制度，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。各级财政要切实保障耕地保护工作所需工作经费，统筹安排相关专项资金，加大对土地整治、耕地质量改造和提升、高标准农田建设、耕地保护制度建设等工作的支持力度。拓宽融资渠道、积极引导社会资本参与耕地保护工作。根据财权事权支持土地监测、督察执法等能力建设。各地可根据实际情况研究制定相关配套政策及激励支持措施。

**完善应对耕地“非农化非粮化”机制。**推动建立耕地用途转换听证制度，完善新增建设用地与处置闲置建设用地、批而未供用地的挂钩机制，严格遏制耕地“非农化”。健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，考虑耕地“非粮化”的实际状况，对食物类生产和非食物类生产实行差别化处置政策，因地制宜、因时制宜、因物施策，有效防止耕地“非粮化”。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，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**

耕地是农耕文明的重要载体。衡阳是农耕文明的重要发源地，稻作文化遗址丰富。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，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。衡阳市



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，注重农耕文化传承，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。**以耕地“非农化”“非粮化”专项整治等耕地保护行动为切入点，开展美丽田园创建活动，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。加大宣传力度，推广工作中的好经验、好做法，发动社会各界共同参与田园整治行动，促进城乡环境优化、美丽经济发展、百姓增收致富。

## 附录 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	530.50	525.81	约束性
永久基本农田保护面积	477.07	476.04	约束性
永久基本农田储备区规模	4.76	4.76	预期性
补充耕地任务量	2.80	7*	预期性
油菜种植面积	292	292	预期性
粮食种植面积	708	708	预期性
高标准农田建设任务	138.54	476.04*	预期性

### 备注：

- 1、138.54 万亩为衡阳市 2021-2025 年高标准农田新建任务；
- 2、油菜种植面积、粮食种植面积来源于衡阳市“十四五”农业农村现代化规划（2021-2025）；
- 3、\*为累计值。

## 附录 2 耕地保护目标划定情况表

单位：万亩

行政区代 码	行政区 名称	2020 年末 耕地	耕地保护目 标耕地	未纳入耕地保护目标耕地								
				小 计	2009 年后已批 建设占用	退耕 还林 还草	农业设施 占用	自然保护 地核心区	水源一级 保护区	河湖范 围内	补充耕地储 备库结余指 标	碎小 图斑
	衡阳市	530.50	525.81	4.82	2.90	0.00	0.16	0.51	0.01	0.67	0.42	0.15
430405	珠晖区	5.5011	5.29	0.21	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.08	0.00
430406	雁峰区	0.7318	0.63	0.10	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
430407	石鼓区	2.3004	2.18	0.12	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00
430408	蒸湘区	2.3307	2.15	0.18	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00
430412	南岳区	1.6548	1.43	0.22	0.08	0.00	0.00	0.12	0.00	0.00	0.03	0.00
430421	衡阳县	90.916	90.23	0.72	0.48	0.00	0.01	0.00	0.00	0.16	0.04	0.03
430422	衡南县	100.763	100.15	0.61	0.38	0.00	0.01	0.00	0.00	0.15	0.03	0.04
430423	衡山县	28.1682	27.80	0.39	0.20	0.00	0.00	0.13	0.00	0.02	0.03	0.01
430424	衡东县	64.0667	63.55	0.51	0.13	0.00	0.01	0.23	0.00	0.11	0.03	0.00
430426	祁东县	79.755	79.24	0.53	0.44	0.00	0.01	0.00	0.00	0.03	0.03	0.01
430481	耒阳市	85.7234	85.10	0.65	0.47	0.00	0.10	0.00	0.00	0.03	0.03	0.02
430482	常宁市	68.5886	68.05	0.59	0.32	0.00	0.02	0.03	0.00	0.16	0.03	0.03

附录3 补充耕地和可恢复耕地资源潜力

单位：万亩

行政区	耕地后备资源开发 潜力	现有耕地周边补充耕地 潜力	可恢复耕地资源 潜力	耕地责任目标 缺口
珠晖区	0.16	0.04	1.54	0.26
雁峰区	0.02	0	0.18	0.28
石鼓区	0.15	0.03	0.57	1.42
蒸湘区	0.22	0.03	0.53	1.15
南岳区	0.05	0.01	0.29	0.9
衡阳县	4.72	1.79	13.82	11
衡南县	11.65	2.23	16.35	2.45
衡山县	1.02	0.42	3.72	4.48
衡东县	3.44	0.62	6.33	2.85
祁东县	9.05	1.05	14.99	-0.33
耒阳市	3.12	0.63	13.77	10
常宁市	1.42	0.51	9.47	1.98
合计	35.03	7.38	81.55	36.50

附录 4 衡阳市补充耕地重点分区详细情况表

类型	重点区域	涉及区域
土地开发	衡山县开云镇全域土地开发重点区域	衡山县开云镇全域村庄
	衡南县宝盖镇全域土地开发重点区域	衡南县宝盖镇全域村庄
	衡南县三塘镇土地开发重点区域	衡南县三塘镇全域村庄
	衡阳县三湖镇枫坳村土地开发重点区域	衡阳县三湖镇枫坳村等全域村庄
	耒阳市新市镇全域土地开发重点区域	耒阳市新市镇全域村庄
高标准农田建设	衡阳县西渡镇、金兰镇高标准农田建设重点区域	西渡镇桐桥村、豆陂村、新桥村、盘龙村、秋塘村、福星村，金兰镇华连村、石坳村、芙蓉村
	衡阳县渣江镇高标准农田建设重点区域	松市村、官埠村、众拱村、文德村、群星村、瓦铺村、群峰村、双兴村
	衡阳县台源镇高标准农田建设重点区域	台九村、九市村、花滩村、联兴村、长塘村、前进村、东阳村、江山村、三鑫村、新福村
	衡阳县岷山镇、石市镇高标准农田建设重点区域	岷山镇光明村、木口村、雄虎村、杨林村、星阳村、更荣村，石市镇石头桥居委会、龙田村、石狮村、黄门村、兴隆村
	衡南县向阳桥街道、冠市镇高标准农田建设重点区域	向阳桥街道茅岗村、郭市村、黄河村、土谷塘村、新联村，冠市镇吐泉村、公塘村、五一村、足田村、畔壁村、引田村、冠市村、梅盐村、坪田村
	衡南县江口镇、宝盖镇高标准农田建设重点区域	江口镇江口村、玉碧村、大岭村、杉林村、三平村、关美村、延寿村、九龙村、双联村，宝盖镇樟树村、车陂村、黄田村、新桑田村、良田村、高山村、幸福村、散市村、皂田村、小泉村、网山村
	衡南县花桥镇、洪山镇高标准农田建设重点区域	花桥镇龙皮桥村、接官亭村、龙海村、欧东村、均佳村、渐佳坳村，洪山镇兴隆庵村、花田村、石塘铺村、古城村、五塘铺村、新境村、珍珠村、双合村、豆塘村、扬名村、太和村、光辉村
	衡南县谭子山镇、栗江镇、松江镇高标准农田建设重点区域	谭子山镇枫树村、炮公村，栗江镇隆市村、柘田村，松江镇长青社区、果塘村、荷叶坪村、满金村、月堡村、高峰村、黄塘村
	衡山县开云镇、白果镇高标准农田建设重点区域	开云镇山竹村，白果镇棠兴村、新庄村
	衡东县大浦镇高标准农田建设重点区域	堰桥村、新庄村、太平村、新开村、狮塘村、青鸦村、三才村、长丰村、大明楼村、岭茶村、托源村、新石桥村、渡江铺村
	衡东县吴集镇、草市镇高标准农田建设重点区域	吴集镇杨梓坪村、红坪村、胜利村、德圳村、龙奉村、桐木桥、村栗木村，草市镇桐桥村、高田村、福塘村、洑坪村、横黎村、两路新村、马脑寨村
	衡东县霞流镇、石滩乡高标准农田建设重点区域	霞流镇平田村、宋桥村、李花村、大源渡村、鑫霞村、白杨村、新拜朝村，石滩乡石金村、欧塘村、江滨村、新白村、进宝村、长源村、真陂村、真塘村、新建村、荷泉村、大泉村
	祁东县金桥镇、过水坪镇、白地市镇高标准农田建设重点区域	金桥镇云丰村、沙冲村，过水坪镇百吉村，白地市镇流泉町村、万福岭村、枫树山村、黄花场村、金盘山村、白地市村、响鼓岭村、华龙村、铁塘桥村
	祁东县黄土铺镇、石亭子镇高标准农田建设重点区域	黄土铺镇上升新村、三和村、民福村、雷公殿村、四马堂村、永新村、上福新村、大胜村、三星町村，石亭子镇杨梅村、长安村、梅塘村、石亭子村、秋塘坪村、黄花町村、洪塘村
	祁东县步云桥镇、蒋家桥镇、太和堂镇高标准农田建设重点区域	步云桥镇堆积村、择善村、庠塘村、坪塘村、桥塘村、宴游村、飞跃村、乔木堂村，蒋家桥镇祖山湾村、小坪村、新堂坪村、龙兴村、双元村，太和堂镇太和堂村、廻水湾村
	耒阳市余庆街道、小水镇、哲桥镇高标准农田建设重点区域	余庆街道栗梓村、大兴村、磨形村，小水镇五丰村、福兴村、幸福村、群力村、小圩村、畔塘村，哲桥镇石塘村、石仙村、苏民村、泉塘边村、红星村、太阳村、和平村
	耒阳市大市镇、马水镇高标准农田建设重点区域	大市镇大市社区、泉水村、紫峰村、敖山村、石江塘村，马水镇丹田村、圳桥村、燕中村、洲陂村、桃花村、积岭村、坪田村、山田村、湖德村、东升村
	常宁市柏坊镇、烟洲镇高标准农田建设重点区域	柏坊镇斗岭村、新柏村、大坪村、鲤鱼村、议泉村、新富村，烟洲镇烟洲村，新阳村，石岭村，亲仁村
	常宁市荫田镇、三角塘镇、蓬塘乡高标准农田建设重点区域	荫田镇斛林村、泉塘村、小泉村、松塘村，三角塘镇江南村，蓬塘乡黄岐村、金山村、芝江村、新梅村
	南岳区旱改水重点区域	南岳区全区
	衡阳县西渡镇、金兰镇、渣江镇、台源镇、	西渡镇、金兰镇、渣江镇、台源镇、岷山镇等乡镇的 25 个行政村旱改水

旱改水	岷山镇等乡镇的 25 个行政村旱改水重点区域	
	衡阳县大安乡等 7 个镇旱改水重点区域	衡阳县大安乡、茅市镇、硫市镇、栗江镇、三塘镇、花桥镇、谭子山镇
	衡山县萱洲镇等 7 个镇旱改水重点区域	开云镇、白果镇、萱洲镇等 7 个镇
	衡山县长江镇等 5 个镇旱改水重点区域	衡山县长江镇等 5 个镇村庄
	衡东县新塘镇等 6 个镇旱改水重点区域	衡东县新塘镇、吴集镇、草市镇等 6 个镇村庄
	衡东县洑水镇等 7 个镇旱改水重点区域	衡东县洑水镇、霞流镇、石滩乡等 7 个镇村庄
	祁东县金桥镇镇等 6 个镇旱改水重点区域	白鹤街道、金桥镇、白地市镇、黄土铺镇、石亭子镇、官家嘴镇
	祁东县白地市镇等 6 个镇旱改水重点区域	白地市镇、步云桥镇、砖塘镇、蒋家桥镇、太和堂镇、风歧坪乡
	耒阳市小水镇等 6 个镇旱改水重点区域	耒阳市水东江街道、余庆街道、小水镇、公平圩镇、哲桥镇、新市镇
	耒阳市公平圩镇等 7 个镇旱改水重点区域	大市镇、仁义镇、南京镇、马水镇、太平圩乡、长坪乡、大和圩乡
	常宁市柏坊镇等 5 个镇旱改水重点区域	常宁市柏坊镇、烟洲镇、荫田镇、白沙镇、西岭镇
	常宁市烟洲镇等 4 个镇旱改水重点区域	三角塘镇、罗桥镇、板桥镇、胜桥镇

附录 5 耕地保护主要规划指标分解表

单位：万亩

行政区	耕地保护目标		永久基本农田 保护面积		永久基本农 田储备区 规模	高标准农田 建设任务		补充耕地任务		粮食种 植面积
	至 2025 年	至 2035 年	至 2025 年	至 2035 年		2021—2025 年	至 2035 年*	2021—2025 年	2026—2035 年	2035 年
衡阳市	530.50	525.81	477.07	476.04	4.76	138.54	476.04	2.8	4.2	708
珠晖区	5.50	5.29	3.97	3.96	0.04	1.68	3.96	0	0.10	3
雁峰区	0.73	0.63	0.34	0.34	0	0.20	0.34	0	0.00	0.9
石鼓区	2.30	2.18	1.88	1.87	0.02	0.70	1.87	0	0.05	1.5
蒸湘区	2.33	2.15	1.67	1.66	0.02	1.03	1.66	0	0.05	1.5
南岳区	1.65	1.43	1.10	1.10	0.01	0.67	1.10	0	0.00	3
衡阳县	90.92	90.23	82.55	82.38	0.82	23.32	82.38	0.47	0.65	128.6
衡南县	100.76	100.15	92.31	92.1	0.92	28.30	92.1	0.8	1.17	133
衡山县	28.17	27.80	25.34	25.28	0.25	6.62	25.28	0.09	0.14	49
衡东县	64.07	63.55	58.65	58.53	0.59	14.71	58.53	0.29	0.39	86
祁东县	79.76	79.24	72.59	72.44	0.73	21.58	72.44	0.67	0.96	104
耒阳市	85.72	85.10	78.43	78.26	0.78	20.82	78.26	0.29	0.42	111
常宁市	68.59	68.05	58.24	58.12	0.58	18.91	58.12	0.18	0.28	86.5

备注：

- 1、2035 年耕地保护目标和永久基本农田保护面积与部审定下发“三区三线”成果保持一致；永久基本农田储备区规模按永久基本农田保面积的 1%予以落实。
- 2、油菜种植面积、粮食种植面积来源于衡阳市“十四五”农业农村现代化规划（2021-2025）。
- 3、带\* 的为累计值。

附录 6 重大工程安排表

序号	工程类型	工程名称	实施范围	涉及范围	建设规模	实施时序
1	土地开发	衡阳县西渡镇、全域土地综合试点项目	衡阳县	西渡镇、渣江镇、台源镇、岷山镇、石市	1.09	2023-2025
2	土地开发	衡南县宝盖镇全域土地综合整治试点项目	衡南县	全域土地、耕地、村庄进行规划整治	0.1	2022-2035
3	土地开发	衡南县三塘镇等土地开发项目	衡南县	三塘镇、花桥镇、相市乡、茶市镇、洪山镇、谭子山镇、泉湖镇	0.92	2023-2025
4	土地开发	衡山县开云镇全域土地综合试点项目	衡山县	全域土地、耕地、村庄进行规划整治	0.9	2023-2035
5	耕地恢复	茶山坳镇耕地恢复工程	珠晖区	珠晖区茶山坳镇	0.16	2023-2035
6	耕地恢复	衡阳县西渡镇等五个镇耕地恢复工程	衡阳县	西渡镇、井头镇、渣江镇、台源镇、岷山镇、等五个镇	0.26	2023-2035
7	耕地恢复	衡南县三塘镇等九个乡镇耕地恢复工程	衡南县	三塘镇、泉湖镇、谭子山镇、茅市镇、近尾洲镇等九个乡镇	4.72	2021-2035
8	耕地恢复	衡山县耕地恢复工程	衡山县	衡山县岭坡乡、萱洲镇等乡镇	1.02	2023-2035
9	耕地恢复	衡东县荣桓镇、草市镇等八个镇耕地恢复工程	衡东县	新塘镇、大浦镇、荣桓镇、草市镇、杨桥镇、霞流镇、高湖镇、蓬源镇	0.65	2022-2035
10	耕地恢复	祁东县金桥镇等八个镇耕地恢复工程	祁东县	祁东县金桥镇等八个镇	9.05	2021-2035
11	耕地恢复	耒阳市域南阳镇等七个镇耕地恢复工程	耒阳市	耒阳市域南阳镇等七个乡镇	3.12	2021-2035
12	耕地恢复	常宁市板桥镇等八个镇耕地恢复工程	常宁市	常宁市板桥镇等八个镇	1.42	2023-2035
13	高标准农田建设	珠晖区东阳渡街道等2个乡镇兴湘村等16个村高标准农田建设项目	珠晖区	东阳渡街道兴湘村、民星村、太山村、光辉村等15个村；茶山坳镇堰头村	2.04	2021-2025
14	高标准农田建设	珠晖区茶山坳镇堰头村等5个村高标准农田建设项目	珠晖区	东阳渡街道高栗村、新龙村；茶山坳镇农林村、皇田村、古城村	0.84	2026-2030
15	高标准农田建设	珠晖区其他区域高标准农田建设项目	珠晖区	全域		2031-2035
16	高标准农田建设	雁峰区岳屏镇等4个村高标准农田建设项目	雁峰区	屏镇公益村、东湖村、文昌村和山林村	0.22	2023
17	高标准农田建设	石鼓区角山镇等5个村高标准农田建设项目	石鼓区	石鼓区角山镇镇和平村等5个村	0.7	2021-2023
18	高标准农田建设	石鼓区其他区域高标准农田建设项目	石鼓区	全域		2024-2035
19	高标准农田建设	蒸湘区雨母山镇、呆鹰岭镇新竹村等7个村高标准农田建设项目	蒸湘区	雨母山镇、呆鹰岭镇新竹村等7个镇	1.03	2021-2023
20	高标准农田建设	蒸湘区高标准农田建设项目	蒸湘区	全域		2024-2035
21	高标准农田建设	南岳区南岳镇等3个村高标准农田建设项目	南岳区	南岳镇枫木桥村、樟树桥村、岳东社区	0.37	2021
22	高标准农田建设	南岳区南岳镇等4个村（社区）高标准农田建设项目	南岳区	南岳镇红星村、新村村、光明村、万福社区	0.3	2022
23	高标准农田建设	南岳区其他区域高标准农田建设项目	南岳区	全域		2023-2035
24	高标准农田建设	衡阳县岷山镇等15个乡镇高标准农田建设项目	衡阳县	岷山镇、石市镇、演陂镇、西渡镇、岵嵎乡、长安乡、栏垅乡、井头镇、关市镇、渣江镇、金溪镇、洪市镇、金兰镇、集兵镇、杉桥镇	10.06	2021
25	高标准农田建设	衡阳县大安乡等23个乡镇高标准农田建设项目	衡阳县	大安乡、西渡镇、洪市镇、曲兰镇、金兰镇、库宗桥镇、金溪镇、三湖镇、岷山镇、渣江镇、樟树乡、集兵镇、岵嵎乡、演陂镇、界牌园区、石市镇、关市镇、溪江乡、井头镇、杉桥镇、栏垅乡、长安乡、樟木乡	9.23	2022
26	高标准农田建设	衡阳县井头镇等6个乡镇高标准农田建设项目	衡阳县	井头镇、关市镇、樟木乡、洪市镇、三湖镇、长安乡	5	2023
27	高标准农田建设	衡阳县西渡镇等3个乡镇高标准农田建设项目	衡阳县	西渡镇、渣江镇、台源镇	3.59	2024
28	高标准农田建设	衡阳县岷山镇等4个乡镇高标准农田建设项目	衡阳县	岷山镇、樟树乡、金兰镇、曲兰镇	3	2025
29	高标准农田	衡阳县石市镇等18个乡镇高标准农田	衡阳县	石市镇、界牌镇、库宗桥镇、演陂镇、大安乡、	19.49	2026-2030



	建设	建设项目		渣江镇、溪江乡、岷山镇、井头镇、金溪镇、西渡镇、栏垅乡、杉桥镇、板市乡、金兰镇、集兵镇、岫嵎乡、台源镇		
30	高标准农田建设	衡阳县其他区域镇高标准农田建设项目	衡阳县	全域		2025-2035
31	高标准农田建设	衡南县车江街道等 16 个乡镇（街道）高标准农田建设项目	衡南县	车江街道、向阳桥街道、茶市镇、冠市镇、江口镇、花桥镇、铁丝塘镇、泉溪镇、洪山镇、三塘镇、谭子山镇、泉湖镇、栗江镇、咸塘镇、松江镇、相市乡	11.58	2021
32	高标准农田建设	衡南县云集街道等 16 个乡镇（街道）高标准农田建设项目	衡南县	云集街道、车江街道、冠市镇、江口镇、宝盖镇、花桥镇、三塘镇、谭子山镇、鸡笼镇、泉湖镇、柞市镇、茅市镇、疏市镇、栗江镇、近尾洲镇、松江镇	11.81	2022
33	高标准农田建设	衡南县宝盖镇等 3 个乡镇高标准农田建设项目	衡南县	宝盖镇、花桥镇、铁丝塘镇	5.07	2023
34	高标准农田建设	衡南县三塘等 4 个乡镇高标准农田建设项目	衡南县	三塘镇、谭子山镇、鸡笼镇、泉湖镇	4.76	2024
35	高标准农田建设	衡南县柞市镇等 3 个乡镇高标准农田建设项目	衡南县	柞市镇、茅市镇、近尾洲镇	4.65	2025
36	高标准农田建设	衡南县向阳桥街道等 13 个乡镇（街道）高标准农田建设项目	衡南县	向阳桥街道、茶市镇、云集街道、车江街道、松江镇、疏市镇、栗江镇、冠市镇、江口镇、相市乡、泉溪镇、洪山镇、咸塘镇	21.03	2026-2030
37	高标准农田建设	衡山县开云镇等 8 个乡镇高标准农田建设项目	衡山县	开云镇、萱洲镇、永和乡、长江镇、福田铺乡、白果镇、贯塘乡、江东乡	2.98	2021
38	高标准农田建设	衡山县岭坡乡等 5 个乡镇高标准农田建设项目	衡山县	岭坡乡、东湖镇、江东乡、白果镇、长江镇	2.45	2022
39	高标准农田建设	衡山县萱洲镇等 5 个乡镇高标准农田建设项目	衡山县	萱洲镇、长江镇、新桥镇、白果镇、贯塘乡	0.95	2023
40	高标准农田建设	衡山县开云镇等 3 个镇高标准农田建设项目	衡山县	开云镇、店门镇、萱洲镇	1.50	2024
41	高标准农田建设	衡山县永和乡等 4 个镇高标准农田建设项目	衡山县	永和乡、长江镇、福田铺乡、岭坡乡	1.45	2025
42	高标准农田建设	衡山县岭坡乡等 10 个乡镇高标准农田建设项目	衡山县	岭坡乡、白果镇、福田铺乡、店门镇、贯塘乡、东湖镇、江东乡、永和乡、长江镇、新桥镇	5.01	2026-2030
43	高标准农田建设	衡山县其他区域高标准农田建设项目	衡阳县	全域		2031-2035
44	高标准农田建设	衡东县石滩乡等 10 个乡镇高标准农田建设项目	衡东县	新塘镇、杨林镇、杨桥镇、荣桓镇、高湖镇、白莲镇、洙水镇、三樟镇、南湾乡、石滩乡共 10 个乡镇 48 个村	5.78	2021
45	高标准农田建设	衡东县吴集镇等 7 个乡镇栗木村等 48 个村高标准农田建设项目	衡东县	石湾镇、新塘镇、吴集镇、甘溪镇、霞流镇、洙水镇、三樟镇共 7 个乡镇 50 个村	6.14	2022
46	高标准农田建设	衡东县大浦镇等 5 个乡镇浦泉村等 21 个村高标准农田建设项目	衡东县	大浦镇、霞流镇、荣桓镇、蓬源镇、石滩乡共 5 个乡镇 21 个村	2.39	2023
47	高标准农田建设	衡东县大浦镇等 4 个乡镇托源村等 7 个村高标准农田改造提升项目	衡东县	大浦镇、草市镇、高湖镇、洙水镇共 4 个乡镇 7 个村	1.00	2023
48	高标准农田建设	衡东县新塘镇等 2 个乡镇桔林村等 7 个村高标准农田建设项目（	衡东县	新塘镇、洙水镇共 2 个乡镇 7 个村	0.40	2024 年
49	高标准农田建设	衡东县新塘镇等 2 个乡镇大培村等 21 个村高标准农田改造提升项目	衡东县	新塘镇、洙水镇共 2 个乡镇 21 个村	2.00	2024
50	高标准农田建设	衡东县大浦镇等 2 个乡镇大明楼村等 9 个村高标准农田改造提升项目	衡东县	大浦镇、霞流镇共 2 个乡镇 9 个村	2.27	2025
51	高标准农田建设	衡阳市衡东县吴集镇柏桥村等 14 个村高标准农田建设项目	衡东县	吴集镇共 1 个乡镇 14 个村	1.00	2026
52	高标准农田建设	衡东县吴集镇柏桥村等 15 个村高标准农田改造提升项目	衡东县	吴集镇共 1 个乡镇 15 个村	2.00	2026
53	高标准农田建设	衡东县白莲镇等 2 个乡镇白莲村等 14 个村高标准农田建设项目	衡东县	白莲镇、洙水镇共 2 个乡镇 14 个村	1.00	2027 年
54	高标准农田建设	衡东县白莲镇等 2 个乡镇白莲村等 11 个村高标准农田改造提升项目	衡东县	白莲镇、洙水镇共 2 个乡镇 11 个村	1.20	2027
55	高标准农田建设	衡东县石湾镇等 2 个乡镇茶石村等 16 个村高标准农田建设项目	衡东县	石湾镇、三樟镇共 2 个乡镇 16 个村	1.12	2028

56	高标准农田建设	衡东县石湾镇等2个乡镇坪里村等9个村高标准农田改造提升项目	衡东县	石湾镇、三樟镇共2个乡镇9个村	1.50	2028
57	高标准农田建设	衡东县杨林镇等4个乡镇柴埠村等22个村高标准农田建设项目	衡东县	杨林镇、草市镇、高湖镇、南湾乡共4个乡镇22个村	1.00	2029
58	高标准农田建设	衡东县杨林镇等4个乡镇荣丰村等15个村高标准农田改造提升项目	衡东县	杨林镇、草市镇、高湖镇、南湾乡共4个乡镇15个村	2.00	2029
59	高标准农田建设	衡东县甘溪镇等4个乡镇大源村等15个村高标准农田建设项目	衡东县	甘溪镇、杨桥镇、荣桓镇、蓬源镇共4个乡镇15个村	0.60	2030
60	高标准农田建设	衡东县甘溪镇等4个乡镇大源村等14个村高标准农田改造提升项目	衡东县	甘溪镇、杨桥镇、荣桓镇、蓬源镇共4个乡镇14个村	2.16	2030
61	高标准农田建设	祁东县永昌街道等7个乡镇（街道）高标准农田建设项目	祁东县	永昌街道、洪桥街道、蒋家桥镇、凤岐坪乡、黄土铺镇、金桥镇、双桥镇	8.24	2021
62	高标准农田建设	祁东县步云桥镇等8个镇高标准农田建设项目	祁东县	步云桥镇、官家嘴镇、归阳镇、过水坪镇、河州镇、黄土铺镇、粮市镇、乌江镇	9.34	2022
63	高标准农田建设	祁东县太和堂镇、城连墟乡等16个镇高标准农田建设项目	祁东县	蒋家桥镇、风石堰镇、太和堂镇、城连墟乡	5.65	2023
64	高标准农田建设	祁东县灵官镇、金桥镇高标准农田建设项目	祁东县	灵官镇、金桥镇	2.50	2024
65	高标准农田建设	祁东县白地市镇等2个镇高标准农田建设项目	祁东县	白地市镇、风石堰镇	1.81	2025
66	高标准农田建设	祁东县黄土铺镇等17个乡镇（街道）高标准农田建设项目	祁东县	黄土铺镇、石亭子镇、风石堰镇、白地市镇、步云桥镇、官家嘴镇、砖塘镇、归阳镇、乌江镇、河州镇、玉合街道、永昌街道、双桥镇、过水坪镇、金桥镇、白鹤街道、马杜桥乡	16.7	2026-2030
67	高标准农田建设	祁东县其他区域高标准农田建设项目	祁东县	全域		2031-2035
68	高标准农田建设	耒阳市水东江街道等3个镇（街道）高标准农田建设项目	耒阳市	水东江街道、哲桥镇、导子镇	5.8	2021
69	高标准农田建设	耒阳市小水镇等6个乡镇（街道）高标准农田建设项目		小水镇、水东江街道、马水镇、亮源乡、夏塘镇、五里牌街道	3.2	2022
70	高标准农田建设	耒阳市遥田镇等7个乡镇（街道）高标准农田建设项目		遥田镇、大市镇、黄市镇、哲桥镇、导子镇、三都镇、龙塘镇	6.0	2023
71	高标准农田建设	耒阳市哲桥镇等11个乡镇（街道）高标准农田建设项目	耒阳市	哲桥镇、导子镇、三都镇、公平圩镇、亮源乡、长坪乡、余庆街道、坛下乡、小水镇、仁义镇、永济镇	5.6	2024
72	高标准农田建设	耒阳市哲桥镇等16个乡镇（街道）高标准农田建设项目	耒阳市	大义镇、南阳镇、公平圩镇、永济镇、灶市街街道办事处、哲桥镇、淝田镇、南京镇、遥田镇、大市镇、黄市镇、哲桥镇、导子镇、三都镇、坛下乡、太平圩乡	7.25	2025
73	高标准农田建设	耒阳市哲桥镇等23个乡镇（街道）高标准农田建设项目	耒阳市	哲桥镇、夏塘镇、导子镇、马水镇、长坪乡、坛下乡、东湖圩镇、水东江街道、新市镇、大和圩乡、遥田镇、南阳镇、南京镇、太平圩乡、余庆街道、淝田镇、大市镇、三都镇、永济镇、大义镇、黄市镇、亮源乡、龙塘镇	18.28	2026-2030
74	高标准农田建设	耒阳市其他区域高标准农田建设项目	耒阳市	全域		2031-2035
75	高标准农田建设	常宁市白沙镇等20个乡镇（街道）高标准农田建设项目	常宁市	白沙镇、柏坊镇、板桥镇、大堡乡、官岭镇、兰江乡、罗桥镇、庙前镇、蓬塘乡、三角塘镇、胜桥镇、塔山乡、天堂山街道、新河镇、烟洲镇、洋泉镇、曲潭街道、荫田镇、水口山镇、宜阳街道	8.1	2021
76	高标准农田建设	常宁市白沙镇等14个乡镇（街道）高标准农田建设项目		白沙镇、柏坊镇、罗桥镇、庙前镇、蓬塘乡、三角塘、胜桥镇、天堂山街道、洋泉镇、曲潭街道、荫田镇、泉峰街道、水口山镇、宜阳街道	7.5	2022
77	高标准农田建设	常宁市柏坊镇等9个乡镇（街道）高标准农田建设项目	常宁市	柏坊镇、蓬塘乡、新河镇、大堡乡、官岭镇、胜桥镇、西岭镇、阳泉镇、荫田镇	3.4	2023
78	高标准农田建设	常宁市板桥镇等10个乡镇高标准农田	常宁市	板桥镇、兰江乡、曲潭街道、水口山镇、宜阳	3.0	2024

	建设	建设项目		街道、罗桥镇、三角塘镇、新河镇、洋泉镇、荫田镇、		
79	高标准农田建设	常宁市大堡乡等 9 个乡镇（街道）高标准农田建设项目	常宁市	大堡乡、官岭镇、培元街道、泉峰街道、柏坊镇、兰江乡、烟洲镇、曲潭街道、宜阳街道	2.08	2025
80	高标准农田建设工程	常宁市大堡乡等 21 个乡镇（街道）高标准农田建设项目	常宁市	大堡乡、胜桥镇、新河镇、洋泉镇、宜阳街道、罗桥镇、庙前镇、西岭镇、培元街道、柏坊镇、蓬塘乡、荫田镇、板桥镇、兰江乡、三角塘镇、白沙镇、官岭镇、曲潭街道、烟洲镇、泉峰街道、水口山镇	14.25	2026-2030
81	高标准农田建设工程	常宁市其他区域高标准农田建设项目	常宁市	全域		2031-2035
82	旱地改水田	南岳区旱改水项目	南岳区	全域	0.08	2025-2035
83	旱地改水田	衡阳县西渡镇等 2 个乡镇的旱改水项目	衡阳县	西渡镇、岷山镇	0.23	2023-2025
84	旱地改水田	衡阳县石市镇、渣江镇、井头镇等 3 个乡镇旱改水项目	衡阳县	石市镇、渣江镇、井头镇	0.23	2026-2035
85	旱地改水田	衡南县泉溪镇等 4 个乡镇旱改水项目	衡南县	泉溪镇、洪山镇、相市乡、茅市镇	0.3	2023-2025
86	旱地改水田	衡南县其他区域旱改水项目	衡南县	全域	1.44	2023-2035
87	旱地改水田	衡山县萱洲镇等 7 个镇旱改水项目	衡山县	萱洲镇等 7 个镇	0.18	2022-2023
88	旱地改水田	衡山县长江镇等 5 个镇旱改水项目	衡山县	长江镇等 5 个镇	0.09	2023-2024
89	旱地改水田	衡山县其他区域旱改水项目	衡山县	全域	0.02	2025-2035
90	旱地改水田	衡东县新塘镇等 6 个镇旱改水项目	衡东县	草市镇、洣水镇、吴集镇、甘溪镇等	0.16	2023-2035
91	旱地改水田	祁东县金桥镇镇等 6 个镇旱改水项目	祁东县	金桥镇镇等 6 个镇	0.39	2023
92	旱地改水田	祁东县白地市镇等 6 个镇旱改水项目	祁东县	白地市镇等 6 个镇		2024
93	旱地改水田	祁东县其他区域旱改水项目	祁东县	全域		2025-2035
94	旱地改水田	耒阳市小水镇等 6 个镇旱改水项目	耒阳市	小水镇等 6 个镇	1.09	2023
95	旱地改水田	耒阳市公平圩镇等 7 个镇旱改水项目	耒阳市	公平圩镇等 7 个镇		2024
96	旱地改水田	耒阳市其他区域旱改水项目	耒阳市	全域		2025-2035
97	旱地改水田	常宁市柏坊镇等 5 个镇旱改水项目	常宁市	柏坊镇等 5 个镇	1.0	2023
98	旱地改水田	常宁市烟洲镇等 4 个镇旱改水项目	常宁市	柏坊镇、烟洲镇等 4 个镇	0.7	2024
99	旱地改水田	常宁市其他区域旱改水项目	常宁市	全域	0.09	2025-2035

注：工程类型包括土地开发、耕地恢复、高标准农田建设、旱地改水田等。