

# 湖南省人民政府公报

## GAZETTE OF THE PEOPLE'S GOVERNMENT OF HUNAN PROVINCE

◎ 刊登的各类公文与正式文件具有同等效力

湖南省人民政府办公厅 2023年10月31日 第20期 总第692期

### 目 录

#### 【省政府办公厅文件】

湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省耕地保护国土空间专项规划（2021—2035年）》的通知 （湘政办发〔2023〕37号 HNPR—2023—01021）	3
湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省工会经费（筹备金）收缴管理办法》的通知 （湘政办发〔2023〕40号 HNPR—2023—01024）	46
湖南省人民政府办公厅关于切实提高矿产资源保障能力深入推进矿业绿色高质量发展的若干意见 （湘政办发〔2023〕41号 HNPR—2023—01025）	48
湖南省人民政府办公厅关于印发《补齐农机装备短板打造智慧智能农机产业链发展高地的若干措施》的通知 （湘政办发〔2023〕43号 HNPR—2023—01026）	52

# 发布政令 公开政务 指导工作 服务社会

## 编辑委员会

主任：瞿海

副主任：叶仁雄

委员：(以姓氏笔画为序)

艾斌 陈献春 罗辑 季心淦

金璐璐 周运平 孟祥定 贺建壬

贾珍文 谢宏有

总编辑：贺建壬

公报室主任：罗辑

责任编辑：唐高亮

### 【省政府部门文件】

湖南省住房和城乡建设厅关于印发《湖南省限额以下居民自建房工

程竣工验收管理办法（试行）》的通知

(湘建村〔2023〕104号 HNPR—2023—14008) ..... 54

# 湖南省人民政府办公厅 关于印发《湖南省耕地保护国土空间 专项规划(2021—2035年)》的通知

湘政办发〔2023〕37号

HNPR—2023—01021

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

《湖南省耕地保护国土空间专项规划（2021—2035年）》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

湖南省人民政府办公厅

2023年9月18日

## 湖南省耕地保护国土空间专项规划 (2021—2035年)

为贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，扛稳粮食安全重任，推进耕地高质量保护、高水平利用，依据《湖南省国土空间规划（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，是全省耕地保护的总纲，是湖南省国土空间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，具有战略性、协调性和约束性。规划范围包括全省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，食以粮为源，粮以地为本”，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。自20世纪80年代以来，我国一直实行“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所增强，但全省耕地“非农化”“非粮化”尚未得到根本遏制，继续保住全省每年600亿斤粮食产量的压力较大。特别是近年来，受新冠疫情、极端天气、俄乌冲突、贸易保护主义等多重因素影响，粮食安全面临严峻挑战，耕地保护成为了历史和时代赋予的艰巨而不可松懈

的重要任务。党的十八大以来，党中央先后实施一系列硬措施，守住了耕地红线，初步遏制了耕地总量下滑趋势，但人多地少的国情没有变，耕地“非粮化”“非农化”问题依然突出，守住耕地红线的基础尚不稳固，新时代新征程上，耕地保护任务仍然艰巨。

强化规划引领，落实耕地保护优先。耕地保护国土空间专项规划，是严格落实党中央、国务院关于耕地保护的重大决策部署，贯彻落实《中共湖南省委 湖南省人民政府关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》（湘发〔2022〕15号）工作要求的具体体现，也是实现全省耕地高质量保护和高水平利用的重要依据。充分认识耕地保护存在的问题和面临的挑战，统筹发展和安全、保护和保障，扎实推进耕地数量、质量、生态和文化“四位一体”保护，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，保障粮食安全，为落实“三高四新”美好蓝图、全面建设社会主义现代化新湖南构筑坚实的资源基础。

### 第一节 资源基础

全省大致呈“六分林、两分耕，七厘河湖、七厘建设，六厘村道与园地”的地类格局。全省国土总面积为31775.56万亩，居全国各省区市第10位、中部第1位。2020年末，全省耕地5431.71万亩，占比17.09%；种植园用地1342.62万亩，占比4.23%；林地19044.00万亩，占比59.93%；草地210.49万亩，占比0.66%；城镇村及工矿用地2462.17万亩，占比7.75%；交通运输用地556.35万亩，占比1.75%；水域及水利设施用地1889.65万亩，占比5.95%；其他土地485.16万亩，占比1.53%；湿地353.41万亩，占比1.11%。

农业生产条件得天独厚。湖南地处我国中部、长江中游，属亚热带季风湿润气

候，年平均气温16~18℃，年平均降水量1200~1800mm，气候湿润、四季分明，热量充足、雨热同期。东、南、西三面环山，地势西高东低、南高北低，形成向东北倾斜开口的不对称马蹄状。河网密布，水系发达，湘江、资水、沅水和澧水等四大水系覆盖全省，天然水资源总量为南方九省之冠。土壤类型以红壤、黄壤为主，水稻土约占五分之一。湖南素有“鱼米之乡”“九州粮仓”“湖广熟、天下足”等美誉，主要农副产品产量均位居全国前列，其中稻谷面积常年居全国第一、产量第二，苧麻、茶叶产量分别居全国第4位和第5位，湘莲产量居全国首位。

全省耕地总体呈现“总体结构优、利用程度高、分布多样化”特征。

——耕地结构总体较优。全省耕地5431.71万亩，呈“两分旱土八分田”的地类格局。其中水田4526.87万亩、水浇地1.94万亩、旱地902.90万亩，分别占比83.34%、0.04%和16.62%；耕地地势总体平坦，坡度15°以下的耕地占比达90.65%，25°以上耕地仅占2.15%，主要分布在大湘西地区；耕地集中连片程度和规模化程度较高，集中连片度达72%。

——耕地利用程度较高。全省耕地质量呈“中等为主，优高为辅，低等较少”的总体特征。优等地占比19.44%，主要分布在洞庭湖平湖地区；高等地占比23.42%，主要分布在湘南丘岗地区；中等地占比46.90%，主要分布在湘中丘岗地区；低等地占比10.24%，主要分布在山地区。耕地可利用状况总体较好，全省可以长期稳定利用耕地占比达98.83%。

——耕地分布复杂多样。全省耕地主要集中在北部洞庭湖区和中部地势较为平坦的丘陵地带。洞庭湖平原区耕地面积占比约26%，区内优质耕地集中分布，灌溉水源充

足，是重要的粮棉油生产基地；湘中丘陵盆地和环洞庭湖丘岗地区耕地面积占比约38%，区内光热水土条件和交通区位优势明显，农业资源丰富，是现代都市农业和粤港澳大湾区“菜篮子”基地；山地区主要包括武陵山、罗霄山和南岭区域，耕地面积占比约36%，区内耕地形态破碎，陡坡耕地数量较多，是全省重要的特色旱杂粮生产基地。

## 第二节 成效与问题

作为传统农业大省和粮食主产省，湖南省委、省人民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，多措并举，坚持以“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度，牢牢守住了耕地红线，在实施耕地数量、质量和生态“三位一体”保护方面取得显著成效。

牢牢守住耕地红线充盈“天下粮仓”。强化耕地保护目标管理，强化属地责任，严格落实了国家下达耕地保护任务；全面推行“田长制”，基本构建形成了党政同责、部门协同、上下联动、网格覆盖的耕地保护责任体系。加强耕地质量建设，连续多年全省粮食年度产量在600亿斤以上，切实履行了作为长江中下游农产品主产区、长江中游平原商品粮生产基地的使命担当，筑牢了粮食安全的“压舱石”。

保障合理用地需求助推经济社会发展。建立补充耕地指标调剂机制和耕地保护差别化管理制度，按照“要素跟着项目走”原则全力保障重大项目落地，服务乡村振兴战略和“五好”园区建设，实现了耕地占补数量和质量双平衡。近年来，全省各类建设用地项目落地得以保障，城乡建设、新型工业化和城镇化不断推进，经济增速高于全国平均水平，全省地区生产总值跨入“3万亿俱乐部”。

统筹推进化零为整逐步优化耕地布局。

通过以土地整治为重要抓手，大力推进高标准农田建设，先后实施了环洞庭湖基本农田建设重大工程、娄邵盆地基本农田建设重大工程和连片推进农村土地整治示范县建设等土地整治重大工程，推动了田、水、路、林、村综合整治，农业生产生活条件大幅改善。因地制宜实施旱地改造水田工程、城乡建设用地增减挂钩项目，探索推进全域土地综合整治试点，着力解决耕地细碎化和资源利用低效化问题，全省耕地布局逐步优化。“十二五”以来，全省累计建成集中连片、旱涝保收的高标准农田3152万亩，同步实施高效节水灌溉150万亩，耕地亩均粮食综合生产能力增长10%。

齐抓共管耕地保护“同心圆”逐步构建。近年来，在各级党委、政府的领导下，各级各有关部门从调查监测、规划管控、用途管制、执法问责、宣传教育等方面实施耕地全过程管理，建立健全“天空地网”综合监测体系、月清“三地两矿”和“图斑快递”机制，实施“变化发现一问题核实一任务交办一整改销号”全流程耕地监管，部门协同、上下联动、齐抓共管的耕地保护新格局初显成效。

站在历史和全局高度，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”的要求相比，全省耕地保护还存在一些突出问题。

违法占用耕地和乱占耕地建房问题仍然突出。通过采取“长牙齿”的硬措施，持续推进农村乱占耕地建房专项整治行动，开展“大棚房”“违建别墅”清理等专项整治，清理批而未供土地和闲置用地，尽管全省乱占耕地态势有所缓解，但卫星监测到每月仍有一定数量耕地流失，耕地保护例行督察仍然发现不同程度违法违规占用耕地问题，乱占耕地建房仍然面广量多，问题突出。

耕地撂荒和耕地“非粮化”问题依然严峻。调查显示，第二次土地调查到第三次国土调查期间，全省耕地净减少759.13万亩，主要流向了园地、林地、草地等其他农用地，耕地“非粮化”问题严重。此外，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性质较为普遍，农村青壮年劳动力短缺使得耕地抛荒问题也十分突出。尽管多措并举推进专项整治，耕地“非农化”“非粮化”情况逐年下降，但总体上仍然高位运行。

耕地提质改造和污染治理任务仍然艰巨。近年来，大力推进高标准农田建设和中低产田改造，耕地提质工程取得一定成效。但部分耕地受农业生产障碍因素制约，产量相对低而不稳，中低产田数量较大，提质改造任务仍然较重。同时，我省有色金属开采历史悠久，耕地土壤中重金属背景值高，虽耕地污染治理工作持续推进，但修复治理涉及面广、政策性强、技术要求高，全省污染耕地治理任务仍然十分艰巨。

部门联动和耕地保护意识有待提高。尽管共同保护机制初步构建形成，但部门间形成的政策合力不够，具体工作中仍存在职责交叉、边界不清晰等问题。部分地方政府主体责任意识不够强，存在保障发展中突破“用地常规”，违法违规占用耕地监管不到位等现象。部分农民依法用地法律意识淡薄，违法占用耕地建房或改变耕地用途行为时有发生。

### 第三节 形势与挑战

应对粮食安全危机要求严守耕地红线。习近平总书记反复强调粮食安全的极端重要性，明确指示粮食安全是“国之大者”。从全球看，据联合国2021年《世界粮食安全和营养状况》报告，受新冠疫情等因素影

响，2020年粮食短缺人口大幅增长，占全球人口10%的人口正面临饥饿，中度或重度粮食不安全发生率增至30.4%，全球近三分之一的人口，无法得到营养充足的食物。从全国看，尽管我国实现了粮食生产“十一连增”，口粮自给有余，但粮食供需形势依然严峻。据《2021年国民经济和社会发展统计公报》和海关总署发布数据，2020年粮食进口1.6亿吨，同比增长18.1%。从全省看，人多地少是基本省情，我省人均耕地0.82亩，仅为全国人均数量的60%，逼近联合国世界粮食计划署人均0.8亩的警戒线。作为粮食主产区和重要的粮食输出省份，必须牢牢把住粮食安全主动权，始终紧绷粮食安全这根弦，以稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。

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

面临资源环境约束趋紧要求创新保护机制。实施国家重大战略、推进以县城为重要载体的城镇化均需用地要素保障，规划期内土地需求规模将大幅增加，耕地资源的供给

更趋紧张，“保”“用”矛盾日益突出，新的趋势性变化给耕地保护工作带来新的使命要求。耕地结构性和区域性问题的矛盾愈加凸显，落实“先补后占、占优补优、占水田补水田”难度日趋加大，耕地保护面临着数量、质量和生态等方面多重压力。全省耕地后备资源结构不均衡、耕林资源交叉导致矛盾突出，集中连片度和耕地有效转化率较低，有效资源极其有限。全省补充耕地指标也极不均衡，耕地数量指标在丘陵和低山丘岗区相对较多，而水田规模指标则在洞庭湖平原区相对充裕。长株潭地区用地需求旺盛，但耕地后备资源匮乏，补充耕地指标大多采取异地购买。健全耕地保护政策制度体系，构建合理的省级统筹调剂机制势在必行。

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

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，严格落实党中央、国务院关于耕地保护的

大决策部署，贯彻落实《中共湖南省委 湖南省人民政府关于全面推行田长制严格耕地保护的意見》（湘发〔2022〕15号）工作要求，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，立足湖南“一带一部”区域定位，统筹发展和安全，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，突出把握好量质并重、严格执法、系统推进、永续利用等重大要求，坚持系统观念，扎实推进耕地数量、质量、生态、文化“四位一体”保护，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，实行耕地保护党政同责、终身追责，确保耕地实至名归，切实保障粮食安全，为实现“三高四新”美好蓝图，建设现代化新湖南提供坚实的资源基础。

### 第二节 规划原则

坚持国家立场，保护优先。严格落实习近平总书记关于“湖南省作为重要的粮食输出省份，做好耕地保护是全省义不容辞的政治任务”的殷殷嘱托，自觉扛起粮食主产区责任。严格按照“先农田、再生态、后城镇”顺序，优先划定耕地和永久基本农田，实现耕地保护目标任务带位置上图入库，坚决保住“米袋子”“菜篮子”生产空间。

坚持系统思维，统一管控。按照因地制宜原则，统筹好耕地、林地、园地等农用地空间关系，处理好耕地与生态保护红线、建设用地的空间关系；按照“米袋子”优先、“菜篮子”调优、林果业上山原则，统筹协调好耕地用途与各类农业生产活动的关系；按照良田净增加原则，统筹好耕地恢复与高标准农田建设、农村土地整治的关系，将各类空间都统一到国土空间同一底板，实现耕地保护“一张图”管控。

坚持从严从实、稳妥过渡。坚持严的总基调，以“零容忍”的态度，采取“长牙

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

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

### 第三节 规划目标和任务

到2025年，基本形成具有湖南特色的全程一体化和数量、质量、生态和文化“四位一体”耕地保护利用体系；到2035年，全面构建任务明确、责任落实、措施有力的耕地保护机制，基本建成现代化、法治化的耕地保护体系。

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”顺序统筹划定三条控制线，足额带位置分解下达耕地保护目标，层层签订耕地保护目标责任书，确保2025年落实耕地保护目标5431.71万亩，2035年落实耕地保护目标5373.93万亩。

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，推动永久基本农田上图入库；开展永久基本农田划定成果核实处置，优化永久基本农田布局；落实永久基本农田储备区和占用补划踏

勘论证制度，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占补平衡，积极拓宽途径补充可以长期稳定利用耕地。严格管控耕地转为其他农用地，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地依法依规实行年度进出平衡。

拓展农产品生产空间，保障农产品有效供给。深入实施主体功能区战略，全面落实国家和湖南省国土空间规划关于农产品主产区的布局要求，因地制宜优化农业生产空间布局，优先保障“米袋子”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，进一步稳固粮食生产能力，确保粮食、蔬菜和农产品有效供给。

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，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，逐步将永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田；有序实施旱地改造水田工程，稳步推进耕地耕作层土壤剥离再利用，切实保护优质耕地资源，全面提升粮食生产能力。

健全耕地保护政策制度体系，提升耕地治理能力。以土地管理法、基本农田保护条例等耕地保护法律为支撑，加快完善耕地保护制度建设，全面推行“田长制”，健全“天空地网”一体化管控体系，全面推进耕地保护信息化建设，切实提升智慧耕地监管水平。

专栏2-1 耕地保护规划指标表

单位：万亩

指 标	到 2025 年	到 2035 年	指标属性
耕地保护目标	5431.71	5373.93	约束性
永久基本农田保护面积	4812	4804.69	约束性
永久基本农田储备区规模	48.05	48.05	预期性
补充耕地任务量	40	100	预期性
粮食播种面积	7150	7150	预期性
油菜种植面积	2280	2280	预期性
高标准农田建设任务 (累计建成)	4298	4804	预期性

### 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

带位置下达耕地保护任务。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹划定落实三条控制线，把耕地和永久基本农田放在首要和优先位置，将耕地和永久基本农田带位置下达至市县，作为规划期必须守住的保护红线任务。健全耕地保护责任目标考核机制，省、市、县三级党委和政府层层签订粮食安全和耕地保护目标责任书，压实耕地保护责任，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。

严格落实建设占用耕地占补平衡。强化新增建设用地规划计划管控和用地论证审

查，各类非农建设选址布局应尽量不占或少占耕地，特别是永久基本农田。确需占用耕地的，应严格落实“先补后占、占一补一、占水田补水田”，确保补充耕地数量相等、质量相当、产能不降。对未纳入耕地保护目标的耕地和城镇村范围内现状耕地同等严格落实占补平衡。压实耕地占补平衡属地责任，实行县域自行平衡为主、市域内平衡为补充，省域内适度调剂为辅的占补平衡机制，完善补充耕地三类指标等价置换规则，优化指标结构。

全面落实年度耕地进出平衡。严格控制耕地转为其他农用地。以年度国土变更调查为基础，除国家安排退耕还林还草、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等特殊情况下，对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地，落实年度耕地进出平衡。对耕地转进和转出实行带位置管理，严格管控进出平衡的耕地数量和质量，将难以或不宜长期稳定利用的耕地逐步置换为可以长期稳定利用耕地。

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

## 第二节 从严控制建设占用耕地

统筹城乡发展空间，确保省域主体功能区战略格局在县区层面精准落地。健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制，落实长株潭城市群、洞庭湖生态经济区、湘南湘西承接产业转移示范区等国家战略，全面融入长江经济带建设。加强规划管控和自然资源要素保障，以中心城市引领长株潭都市圈、长株潭都市圈带动长株潭城市群，长株潭城市群辐射全省的思路，构建大中小城市、小城镇和乡村协调发展的城乡空间格局。

推进城镇集约集聚发展。充分尊重自然地理格局，综合考虑市县主体功能定位，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。按照“先农田、再生态、后城镇”统筹全省国土空间布局，打造“一圈一群两副三带多点”发展格局，将城镇建设用地向中心城市、都市圈和城市群倾斜。优先保障长株潭、岳阳和衡阳城市发展，推进以县城为重要载体的城镇化建设，重点保障48个城市化地区和国家级、省级产业园用地需求。充分发挥城镇开发边界对各类城镇集中建设活动的空间引导和统筹调控作用，统筹处理湘北洞庭湖平原、娄邵衡盆地等地集中连片优质耕地保护与城镇开发建设的矛盾，合理限制湘西、湘西南和湘东南等地质灾害高发、生态脆弱、环境敏感地区开展大规模高强度的工业化和城镇化开发。

优化基础设施选址布局。发挥规划对基础设施建设的引导作用，协调推进对全局具有重要影响的重大基础设施建设，强化重要区域性基础设施用地的预留和管控。重点支持“三纵五横四网多点”综合交通体系建设，完善煤运、电网、油气等能源通道建设，推进现代水利基础设施网络建设，强化交通、能源、水利等基础设施建设的资源要素保障。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。在国土空间规划“一张图”上统筹建设项目空间布局，以节约集约用地为原则，对项目建设的必要性、选址的合理性及建设用地定额标准等方面开展占用耕地必要性论证，科学确定项目总用地规模中耕地占比上限。

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 加强特殊区域耕地保护和利用

生态保护红线内耕地。全省生态保护红线内耕地 26.94 万亩。规划期内，在不扩大现有耕地的前提下允许开展种植活动，可修筑必要的生产生活设施。自然保护地范围内耕地 22.52 万亩（核心区范围内耕地 6.89 万亩），主要分布在湖南凤凰省级自然保护区、湖南六步溪国家级自然保护区、湖南芷江三道坑省级自然保护区、湖南东洞庭湖国家级自然保护区等 36 个自然保护区。规划期内，自然保护地核心区范围内耕地根据国家有关要求稳妥有序退出。

城镇开发边界内耕地。全省城镇开发边界内耕地 86.13 万亩，其中“批而未用”耕地 25.66 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，纳入当地国民经济和社会发展年度计划，报省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。

河湖管理范围内耕地。全省河湖高水位线范围内耕地 23.23 万亩。对纳入保护目标的 10.31 万亩耕地应保尽保，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高秆作物，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、长江平垅行洪“双退”圩垸内不稳定利用且未纳入保护目标的 12.92 万亩耕地，规划期可有序退出。

种植油茶耕地。全省种植油茶耕地 55.43 万亩，主要分布在邵阳市、衡阳市和湘西自治州等地。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。

“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。

城镇村范围内耕地。全省城镇村范围内耕地 118.91 万亩。该类耕地实行单独管理，未被依法批准建设占用前严格按照要求落实耕种，建设占用的按要求严格落实占补平衡或进出平衡。规划期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、设施农业用地等应优先使用村庄范围内土地。

### 第四章 强化永久基本农田特殊保护

永久基本农田是耕地的精华，划定并严守永久基本农田红线是国家意志、刚性约束。巩固永久基本农田划定成果，加强永久

基本农田特殊保护，全面加强质量建设，将永久基本农田全部建成集中连片、旱涝保收的高标准农田。

### 第一节 科学划定永久基本农田

科学合理下达目标任务。综合考虑资源禀赋实际和主体功能定位，将永久基本农田保护任务逐级分解下达。在确保各地落实保护任务的同时，重点压实全省32个农产品主产区耕地保护责任，切实推进永久基本农田落实到地块。

足额划定落实永久基本农田。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发

边界的顺序统筹划定落实三条控制线。依据“总体稳定、局部微调、应保尽保、量质并重”要求，合理确定永久基本农田布局。优先将大面积、集中连片、粮食主产区及蔬菜生产基地、有良好的水利和水土保持设施的高质量耕地划为永久基本农田。

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。乡（镇）人民政府向社会公告永久基本农田位置和范围。不得通过擅自调整国土空间规划等方式规避占用永久基本农田的农用地转用或土地征收的审批。

#### 专栏4-1 永久基本农田划定规则

永久基本农田原则上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：（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、土壤性状良好的耕地；（7）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

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

### 第二节 划定永久基本农田储备区

合理划定永久基本农田储备区。将具有良好农田基础设施，具备调整补充为永久基本农田条件的耕地划为永久基本农田储备区。已建成的高标准农田以及整治恢复的优质耕地应当优先纳入永久基本农田储备区。根据未来一定时期内重大建设项目占用、生态建设等补划永久基本农田需要，全省划定

永久基本农田储备区48.05万亩。

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

## 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：(1) 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；(2) 与已划定的永久基本农田集中连片，质量高于本地区平均水平且坡度小于15°的耕地；(3) 依据《土壤污染防治法》列入优先保护类、安全利用类的耕地；(4) 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：(1) 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；(2) 位于生态保护红线范围内的耕地；(3) 重要水源地15—25°的坡耕地；(4) 严重沙漠化和石漠化耕地；(5) 依据《土壤污染防治法》列入严格管控类耕地；(6) 因生产建设活动或自然灾害严重损毁且无法复垦的耕地；(7) 河道两岸堤防之间范围内不适宜稳定利用的耕地；(8) 25°以上的坡耕地以及纳入生态退耕还林还草范围的耕地；(9) 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、局部处置”的原则，严肃认真、实事求是、积极稳妥开展划定成果核实处置，全面巩固永久基本农田划定成果。推进永久基本农田集中连片整治，通过土地整治和高标准农田建设等方式，将零星分散等劣质耕地逐步调出，土层深厚、土壤性状良好的优质耕地等量划入，逐步解决现有永久基本农田“划远不划近”“划劣不划优”等问题，实现永久基本农田数量不减、质量更优、布局更合理。

——推进问题地块就地整改。按照坚决防止住新增、稳妥处置存量原则，结合土地月清“三地两矿”任务清单、卫片执法问题整

改、农村乱占耕地建房问题及坑塘水面占用耕地整治等专项整治行动，区分存量和新增问题依法依规分类推进问题图斑整改。整改恢复要坚持从实际出发，注重方式方法，坚决防止“简单化”“一刀切”。

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

## 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。

续表

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

——严格控制建设占用。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格限制非农建设占用永久基本农田条件，一般建设项目不得占用，针对符合占用条件的重大建设项目，建立选址论证制度，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；（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：（1）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；（2）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。

续表

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

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

——严格补划任务落实。重大建设项目占用永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则，在可以长期稳定利用耕地上落实补划。补划地块应当符合永久基本农田划定要求，原则上优先从永久基本农田储备区中选取。储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划；县域范围内无法补足的，可在市域范围内补划；市域范围内无法补足的，可在省域范围内补划。优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田。落实占用补划踏勘论证制度，确保占用永久基本农田必要合理，补划地块数量质量可靠，“图、数、库、地”一致。

及时动态更新永久基本农田数据库。统一全省永久基本农田划定、补划和数据库建设标准。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，逐级汇交到省自然资源厅，由省统一进行质量检查，合格后报自然资源部，实现动态更新管理。

#### 第四节 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”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监测监管系统，及时动态更新永久基本农田数据库。将永久基本农田并纳入耕地保护“一张图”和自然资源智慧平台，作为土地审批和卫片执法督察的重要依据。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，对补划数量、质量进行动态监管。利用“天空地网”监测体系，对永久基本农田数量和质量变化情况全面监管，实现精准管理。

强化执法监督和保护考核机制。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。

## 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。**约占全省耕地面积的90%，是依法划定的优质耕地，重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、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。**约占全省耕地面积的70%，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，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，约占全省耕地的20%。可维持种植利用状况，规划期结合种粮补贴政策引导种植粮食作物。

**一般耕地。**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。跨县市异地购买指标的，同步调整买卖双方耕地保护目标。

**严格落实耕地占补平衡。**非农建设占用现状耕地的，依法落实耕地占补平衡，按耕地地类报批。占用现状非耕地，但经实施土地开发整理等项目开垦成耕地且经验收确认，已入库“全国耕地占补平衡动态监管系统”的，按耕地地类报批。农村建房应符合乡镇国土空间规划，尽量使用原有宅基地和村内空闲地，不得占用永久基本农田，确需占用耕地的由县级人民政府落实耕地占补平衡。省级应加大补充耕地指标统筹力度，保障重点建设项目及时落地。

**拓宽补充耕地来源渠道。**充分利用土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、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。**利用现代信

息技术，实行补充耕地选址立项、实施、验收、省级确认、报备入库和后期管护全过程监管。选址和立项阶段加强可行性论证，确保新增耕地地块在立项前应为非耕地，且符合生态建设、空间管控和占补平衡要求；实施阶段要按照相关技术标准，因地制宜实施土地平整、田块归并、客土回填、改良培肥等工程，确保实施后新增耕地与周边现有耕地质量相当；项目竣工后，要按照国土变更调查技术规程，严格核定新增耕地面积，评定新增耕地质量；严格执行补充耕地指标报备入库标准，带承包经营合同和成熟作物逐级按要求报备入库；报备入库的补充耕地项目纳入日常监测，确保储备新增耕地保持稳定耕种状态，保持耕地用途不变。补充耕地项目验收后，由项目实施主体、乡镇、村组或土地承包经营者等负责后期管护，确保每年种植一季以上粮食、蔬菜等农作物。

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

### 第三节 严格落实耕地进出平衡

实施耕地年度“进出平衡”。严格控制耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地。因农业结构调整、农业设施建设等确需将一般耕地转为其他农用地的，应当根据年度内林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地可整治恢复为耕地的数量确定耕地转为其他农用地及农业设施建设用地数量，确保年度耕地进出平衡。

压实县级政府落实进出平衡属地责任。

县级人民政府对本区域耕地进出平衡负主体责任，负责编制年度耕地进出平衡总体方案，按年度在县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占用耕地，确需占用的应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施予以保护。

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

实行耕地转进转出信息化管理。县级人民政府编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，转进和转出地块需在监管系统中落实到具体位置，并通过监管系统备案。实现耕地进出平衡与日常变更机制融合，按照“以进定出、进优出劣、一一对应、总量平衡”的原则落实耕地转进转出地块挂钩。

#### 第四节 严肃处置违法违规占用耕地

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〔2020〕24号）和2020年11月4日《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）印发之前，将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应根据实际情况稳妥审慎处理，不允许“简单化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。

严肃处置违法违规占用耕地。结合耕地卫星遥感监测、执法、国土变更调查情况对

重点类型问题开展督察，重点清理整治新增农村乱占耕地建房问题、违法违规占用耕地挖湖造景问题、违法违规占用耕地超标准建设绿化带绿色通道问题、违法违规占用耕地绿化造林等问题。对存在实质性违法建设的行为，从严处置；对违法违规占用永久基本农田、改变耕地地类的，责令恢复为耕地、消除违法状态，确实无法恢复的，将按照规定冻结违法用地所在地区储备库内补充耕地指标。对项目批准责任人和违法当事人涉及党纪政务处分的，移送纪检监察机关追究责任；对涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。未经批准改变永久基本农田耕地地类的新增“非农化”“非粮化”问题，应稳妥处置并整改恢复为耕地，未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

#### 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“六严禁”：（1）严禁违规占用耕地绿化造林；（2）严禁超标准建设绿色通道；（3）严禁违规占用耕地挖湖造景；（4）严禁占用永久基本农田扩大自然保护地；（5）严禁违规占用耕地从事非农建设；（6）严禁违法违规批地用地。

永久基本农田“六严禁”：（1）严禁将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地；（2）严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；（3）严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；（4）严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；（5）严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施；（6）严禁任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。

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

## 第六章 保障重要农产品生产空间

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。扛牢扛稳产粮大省政治责任，守牢国家粮食安全底线，强化农产品地理标志管理，保障国家重要农产品供给。

### 第一节 优先保障“米袋子”生产空间

严格落实“米袋子”省长负责制，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，全省粮食播种面积7150万亩以上，粮食产量稳定在3075万吨左右。

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，加快早生水稻品种研究，拓宽水稻种植空间。逐步形成以洞庭湖平湖双季稻种植区为核心，湘中南丘岗单双季稻并重，大湘西中稻生产区同步发展的水稻生产空间布局，提升应对极端天气、地区冲突等外部环境变化的粮食安全保障能力。到2025年，全省水稻播种面积稳定在

5800万亩左右，确保水稻生产功能区3850万亩底线不突破，早稻播种面积稳定在1800万亩。

拓展玉米大豆生产空间。充分利用旱土、高岸田、天水田、渗漏田、抛荒地、房前屋后自留地、其他零散地块，发展玉米大豆种植。以提高单产、优化种植制度为导向，着力推进区域化布局、标准化生产，重点推广大豆玉米带状复合种植技术。通过品种搭配、宽窄行带状配置、缩株保密等关键技术，实现玉米大豆协同高产。到2025年，全省玉米播种面积达到600万亩左右；大豆播种面积达到250万亩，其中，大豆玉米带状复合种植面积150万亩，幼龄果园间作套种大豆50万亩。

优化其他粮食作物生产空间。以多元发展、突出专用、改善品质为目标，不断优化粮食生产结构。制止耕地抛荒，因地制宜发展马铃薯、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，马铃薯播种面积稳定在90万亩左右；甘薯播种面积稳定在190万亩左右；荞麦播种面积发展到4万亩左右；其他豆类播种面积稳定在60万亩左右；利用存量抛荒耕地、严格管控耕地发展“豆+油（菜、瓜等）”高效模式20万亩。

#### 专栏6-1 粮食作物主要种植区

##### 水稻主要种植区

——洞庭湖平湖双季稻核心产区。在平湖双季稻区着力推广“早专晚优”双季稻生产，丘陵盆地重点发展稻油轮作。

——湘中南双季稻、单季稻并重区。在传统双季稻优势区重点推广双季稻生产，一季稻区发展稻油轮作，因地制宜发展再生稻生产，构建一年二熟或三熟制度。

——大湘西中稻生产区域。重点开展高产优质单季水稻生产，合理推广再生稻生产。建设高标准农田，建立稻田生态种养功能区，推广中晚熟高产、优质、抗病品种，发展稻田生态种养、稻油轮作。

续表

#### 玉米主要种植区

——洞庭湖平丘山春夏玉米产区。因地制宜发展优质饲用玉米和优质高产鲜食玉米，重点推广大豆玉米带状复合种植模式。

——湘中南丘岗春秋玉米产区。稳定面积，主攻单产，优化种植制度，重点推广大豆玉米带状复合种植模式。

——湘西山地春玉米主产区。适当扩大面积，提高单产，优化种植制度。因地制宜，合理选择并推广春玉米带状间作春大豆、春玉米带状套作夏大豆、玉米大豆间作混合青贮等模式。推广玉米杂粮合理轮作，构建玉米与甘薯、马铃薯间作套种。

#### 大豆主要种植区

——洞庭湖春夏大豆主产区。稳定春大豆面积，构建“夏大豆+油菜”模式并扩大种植面积，合理选择并推广春玉米带状间作春大豆、春玉米带状套作夏大豆、玉米大豆间作混合青贮等模式。

——湘中南春大豆产区。构建春大豆与蔬菜、玉米、红薯两熟轮作模式，适度扩大春玉米间作春大豆、早熟春大豆+晚稻、早熟夏大豆+油菜种植面积，发展一定规模的菜用大豆。

——湘西春夏大豆产区。构建春大豆+蔬菜、春玉米套作夏大豆、大豆与幼龄果园茶园间作等种植模式。

#### 其他粮食作物主要种植区

——马铃薯。重点布局在湘西山区、湘北平原区和湘中南丘陵区等地区。

——甘薯。重点布局在湘中丘陵区、湘南丘陵区、湘西山区等地区。

——荞麦。重点布局在湘西丘陵山地。

——其他豆类。重点布局在湘西北丘陵山地、湘中南丘陵区、湘东丘陵等地区。

## 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。加强“湘江源”蔬菜和“湖南辣椒”省级区域公用品牌打造，全面对接好粤港澳大湾区“菜篮子”市场。逐步形成以长株潭都市农业区为核心，各市县中心城镇为支点的“菜篮子”生产空间布局。到2025年，全省蔬菜种植面积稳定在2000万亩以上（含复种），全省水产养殖面积稳定在1180万亩，其中稻田养殖550万亩以上。

构建都市圈农业保障生产空间。优先保护城市郊区、周边农村地区耕地和永久基本农田、其他优质农用地资源。结合实际建设

蔬菜基地、规模化畜禽养殖场、标准化水产健康养殖场等，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，绿色防控技术等，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。

因地制宜发展稻鱼稻虾特色产业空间。

保护养殖水域、滩涂和传统渔场，拓展稻鱼、稻虾综合种养，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，逐步构建全省“一心、一核、三区、多基地”[即水产科技创新中心、

洞庭湖水产产业核心产区、长株潭（湘东）都市渔业区和湘中湘南丘岗盆地高效渔业区、湘西丘陵山区特色渔业区以及多个水产产业基地]的水产品发展区域空间布局，有效保障水产品的优势供给。

### 专栏6-2 “菜篮子”八大生产保障基地

市县区域中心城镇专业蔬菜基地。以四季菜园为主，重点保障城镇蔬菜供应。

环洞庭湖区的春夏瓜果类、秋冬叶菜类蔬菜基地。重要的秋冬叶类蔬菜基地和南瓜、冬瓜等瓜类蔬菜基地，产品主要作为区域大中城市蔬菜供应的补充，或北上南下供应外省市场。

粤港澳大湾区叶类、瓜果类、根茎类蔬菜供应基地。以永州市、郴州市、衡阳市等湘南地区为重点，生产粤港澳大湾区市场畅销的优质“湘江源”蔬菜。

高山蔬菜基地。以武陵山脉片区、罗霄山脉片区和雪峰山脉片区为主，主要分布在城步苗族自治县、石门县、桑植县、慈利县、麻阳苗族自治县、洪江市、龙山县、花垣县、古丈县、新化县等大湘西地区和桂东县、汝城县、炎陵县、资兴市、新田县等湘东南地区，生产高山越夏渡淡蔬菜，有辣椒、萝卜、甜玉米、生姜、茄子、番茄等蔬菜品类，供应省内外市场。

洞庭湖区水生蔬菜基地。以岳阳市、常德市、益阳市等靠湖区的区县为重点，包括沅江市、南县、汉寿县、安乡县、君山区等，种植莲藕、藕尖、藜蒿、茭白、菱角、芦笋等水生蔬菜供应省内外市场。

特色蔬菜基地。主要有祁东县、邵东市等县市的黄花菜，临武县、江永县、蓝山县、祁东县、祁阳市等县市的香芋，湘阴县、津江市等县市的藠头，隆回县、龙山县等县市的百合，湘潭市雨湖区的矮脚白、九华红菜薹，湘潭县的肉丝瓜，桃江县的竹笋，沅江市的芦笋、莲藕，涟源市的桥头河萝卜，新化县的魔芋。

加工蔬菜基地。主要有以华容县、南县、赫山区、沅江市、鼎城区、安乡县、江永县为主的芥菜、豆角生产加工基地，以武陵、雪峰、罗霄山脉丘陵山区为主的加工辣椒生产基地。

食用菌生产基地。主要为湘中、湘东食用菌生产基地，湘北食用菌生产基地、湘南食用菌生产基地、湘西食用菌生产基地。

### 专栏6-3 稻鱼稻虾综合种养优势产区

稻鱼综合种养优势区。到2025年，全省稻鱼种养面积达250万亩，建立以湘南（北湖区、苏仙区、桂阳县、临武县、资兴市、零陵区、祁阳市、东安县、双牌县、道县、江永县、衡南县、祁东县、耒阳市、常宁市）、湘中（新邵县、洞口县、涟源市、新化县）和湘西（辰溪县、溆浦县、花垣县）等22个县区为核心的稻鱼种养优势产区；发展衡阳县、宁乡市为稻鱼综合种养优势产区。

稻虾综合种养优势区。到2025年，全省稻虾种养面积达到300万亩，建立以益阳市（南县、资阳区、沅江市、大通湖区）、常德市（鼎城区、安乡、汉寿、澧县）、岳阳市（华容、岳阳、湘阴县，临湘市，君山、云溪、屈原区）及长沙市（望城区、宁乡市）4市17个县区为优势产区。

### 第三节 大力拓展农产品多样化生产空间

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。

巩固棉花生产空间。以高质量发展为引领，着力建设优势棉区，在严格管控区开展棉花替代种植试点示范。扩大在环洞庭湖区和衡阳盆地两大优势区域的棉花生产基地，重点抓好华容县、澧县、安乡县、鼎城区、衡阳县、汉寿县、桃源县、君山区、岳阳县、南县、临澧县、衡南县、津市市、沅江市、大通湖区等15个基地建设。到2025年，全省棉花播种面积稳定在100万亩。

优化油料作物生产空间。优化食用植物油产业布局，发挥“三高两低”油菜、湖南油茶生产优势，聚焦重点、多油并举，深挖潜力，扩大油菜种植面积，引导油茶种植空间由耕地向其他国土空间转移，依靠科技、主攻单产，提升油料产能。到2025年，油料作物播种面积达到2500万亩左右，其中油菜面积约2280万亩，花生面积约180万亩。

——油菜种植区。到2025年，发展油菜面积2280万亩左右。主要集中在湘北洞庭湖产区、湘中湘南产区、大湘西产区。湘北洞庭湖产区。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”。湘中湘南产区。主推稻油轮作，适度发展稻稻油模式，适度开发菜油两用、城郊休闲、油菜花海长廊等多种功能，提高油菜种植综合效益。大湘西产区。抓好“一季稻+油菜”和旱地油菜生产，推广“三高两低”品种，优化品种结构，提高单产。

——花生种植区。到2025年，全省花

生种植面积达到180万亩左右。花生相对集中在湘南丘陵红壤、湘中湘东丘陵红壤、湘西丘陵山地红黄壤、湘北低山丘岗红壤及平原冲积土等四大产区。湘北洞庭湖产区。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。湘中湘南产区。主导“春花生+玉米（红薯、大豆、蔬菜、烤烟）”轮作、果园及油茶地间作，南部发展“春花生+晚稻”轮作，推行机械化高垄为重点的机种机收技术。大湘西产区。抓好食用小籽花生品种更新换代，构建玉米间套花生、“冬油菜+夏花生”模式。

保障糖料作物生产空间。稳定甘蔗播种面积和产量，推广种植高产、高糖、抗逆性强、抗倒伏能力强、宿根性好、适应性广的果蔗品种。推广应用“浅种、宽行、密植”栽培方式，提高甘蔗种植、田间管理、采收机械化水平。到2025年，全省甘蔗种植面积稳定在10万亩左右。

拓展烟草生产空间。围绕提升优质烟叶原料保障能力，稳步推进烟区生产力布局优化，提高烟草生产集中度和集约化水平，推动资源要素向核心烟区、重点烟区转移。严格落实烟粮轮作制度，努力形成以土壤保育、绿色防控、节能减排为重点的绿色生态优质烟叶生产体系，实现烟草产业高质量发展。到2025年，全省烟叶面积稳定在140万亩左右。

改进水果、茶叶、药材等其他作物生产空间。加强水果、茶叶、药材种植产业基地建设，合理优化种植布局，积极引导多年生木本藤本果、茶、药作物从平原耕地向陡坡山地转移。抓好老果园品改低改和低产老茶园品改，积极发展林下种植、林下养殖，推动空间复合利用。

专栏6-4 湖南省重要农产品优势县市区名录

产业名称	县市区数量	优势县市区
稻谷	90	华容县、临湘市、平江县、汨罗市、湘阴县、岳阳县、君山区、安乡县、鼎城区、津市市、临澧县、汉寿县、澧县、石门县、桃源县、安化县、赫山区、南县、桃江县、资阳区、沅江市、洞口县、隆回县、邵东市、邵阳县、武冈市、新宁县、新邵县、绥宁县、城步县、双峰县、涟源市、新化县、临武县、宜章县、永兴县、资兴市、桂阳县、汝城县、嘉禾县、苏仙区、安仁县、东安县、零陵区、宁远县、江华县、江永县、蓝山县、冷水滩区、祁阳市、新田县、常宁市、衡东县、衡南县、衡山县、衡阳县、耒阳市、祁东县、长沙县、浏阳市、望城区、宁乡市、茶陵县、道县、醴陵市、炎陵县、攸县、淅口区、湘潭县、湘乡市、沅陵县、芷江县、麻阳县、会同县、中方县、通道县、新晃县、洪江市、溆浦县、辰溪县、靖州县、桑植县、慈利县、永定区、保靖县、泸溪县、花垣县、龙山县、永顺县、凤凰县
玉米	24	龙山县、永顺县、凤凰县、桑植县、慈利县、永定区、芷江县、溆浦县、沅陵县、汨罗市、石门县、桃源县、安化县、武冈市、新宁县、邵阳县、邵东市、新邵县、涟源市、新化县、双峰县、宜章县、江华县、长沙县
棉花	15	华容县、鼎城区、澧县、安乡县、桃源县、君山区、衡阳县、衡南县、南县、汉寿县、岳阳县、大通湖管理区、沅江市、津市市、临澧县
大豆	37	桃源县、安化县、慈利县、桑植县、永定区、凤凰县、花垣县、永顺县、保靖县、沅陵县、浏阳市、长沙县、衡阳县、衡东县、耒阳市、邵东市、新邵县、洞口县、邵阳县、桂阳县、新田县、祁阳市、道县、宁远县、东安县、冷水滩区、零陵区、涟源市、新化县、双峰县、临湘市、湘阴县、龙山县、辰溪县、祁东县、武冈市、汝城县
油菜	98	鼎城区、安乡县、汉寿县、澧县、临澧县、桃源县、石门县、津市市、南县、桃江县、安化县、沅江市、资阳区、赫山区、大通湖管理区、云溪区、君山区、岳阳县、华容县、湘阴县、平江县、汨罗市、临湘市、永定区、慈利县、桑植县、吉首市、泸溪县、凤凰县、花垣县、保靖县、古丈县、永顺县、龙山县、中方县、沅陵县、辰溪县、溆浦县、会同县、麻阳县、新晃县、芷江县、靖州县、通道县、洪江市、鹤城区、望城区、长沙县、宁乡市、浏阳市、淅口区、攸县、茶陵县、炎陵县、醴陵市、湘潭县、湘乡市、衡阳县、衡南县、衡东县、祁东县、耒阳市、常宁市、衡山县、邵东市、新邵县、邵阳县、隆回县、洞口县、绥宁县、新宁县、城步县、武冈市、苏仙区、桂阳县、宜章县、永兴县、嘉禾县、临武县、汝城县、桂东县、安仁县、资兴市、零陵区、冷水滩区、祁阳市、东安县、道县、江永县、宁远县、蓝山县、新田县、江华县、娄星区、双峰县、新化县、冷水江市、涟源市
花生	59	桃源县、汉寿县、鼎城区、安化县、岳阳县、平江县、湘阴县、临湘市、永定区、桑植县、慈利县、永顺县、保靖县、凤凰县、龙山县、花垣县、麻阳县、桃江县、沅陵县、泸溪县、宁乡市、耒阳市、衡南县、祁东县、常宁市、衡东县、邵东市、邵阳县、新宁县、武冈市、洞口县、新邵县、隆回县、祁阳市、江华县、东安县、道县、零陵区、宁远县、江永县、冷水滩区、蓝山县、新田县、桂阳县、安仁县、宜章县、嘉禾县、永兴县、临武县、汝城县、新化县、涟源市、双峰县、赫山区、芷江县、浏阳市、攸县、茶陵县、娄星区

续表

产业名称	县市区数量	优势县市区
蔬菜	11	长株潭城市蔬菜优势片：望城区、长沙县、浏阳市、宁乡市、溇口区、攸县、茶陵县、醴陵市、雨湖区、湘潭县、湘乡市
	34	供粤港澳大湾区“菜篮子”优势片：雁峰区、石鼓区、珠晖区、蒸湘区、南岳区、衡阳县、衡南县、衡山县、衡东县、祁东县、耒阳市、常宁市、北湖区、苏仙区、桂阳县、宜章县、永兴县、嘉禾县、临武县、汝城县、桂东县、安仁县、资兴市、零陵区、冷水滩区、双牌县、祁阳市、东安县、道县、宁远县、新田县、蓝山县、江永县、江华县

## 第七章 科学合理实施耕地开发

在保护生态的前提下积极拓展补充耕地空间，合理划定耕地战略储备区，引导耕地后备资源适度开发，推进农村土地综合整治统筹农用地整理和建设用地复垦，严格认定新增耕地数量，科学评定新增耕地质量，确保有效补充长期稳定利用耕地。

### 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。全省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70.92万亩。主要分布于常德市、怀化市、衡阳市、岳阳市和邵阳市等，其中桃源县、衡南县、澧县、泸溪县、衡阳县、石门县、平江县、鼎城区、溆浦县、洪江市、新化县、慈利县、岳阳县数量较大。规划期优先将能与耕地集中连片的、具备水源和交通等耕作条件的地块开垦为耕地。针对耕地细碎、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等问题，积极稳妥推进土地综合整治，通过全域规划、整体设计、综合治理，增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善人居环境。

科学合理划定耕地后备资源。在严格保护生态的前提下，结合水资源承载能力，根据地块植被状况、地形坡度、灌溉排水条件、有效土层厚度等条件，综合考虑交通、水源等因素，并剔除城镇开发边界、生态保护红线、自然保护地、生态公益林、天然林范围内等不适宜开发地块，科学合理划定耕地后备资源。全省划定耕地后备资源457.10万亩，其中灌木林地43.32万亩、其他林地146.21万亩、果园138.07万亩、茶园15.11万亩、其他园地28.22万亩、其他草地55.30万亩、废弃采矿用地0.11万亩、废弃坑塘水面29.39万亩、裸土地1.37万亩。全省耕地后备资源主要分布在永州市、常德市、怀化市和郴州市等，其中道县、鼎城区、桃源县、衡南县、江永县、江华县、泸溪县、岳阳县、祁东县、石门县等县市区资源潜力较为丰富。实行耕地后备资源用途管制，划定的耕地后备资源不得再划入生态保护红线、城镇开发边界、自然保护地、林地等法律法规禁止开垦为耕地的范围。

深入挖掘旱地改水田资源潜力。以现有旱地为对象，剔除生态保护红线、城镇开发边界、生态退耕、土壤污染和坡度15°以上等不符合改造水田条件的地块，并从水源、坡度、土壤质地、耕作便利度和连片程度等方面开展改造水田资源潜力评价。全省可实

施旱地改水田资源潜力约150.39万亩，主要分布在永州市、常德市等地区，其中，安乡县、华容县、江华县、澧县、南县、汉寿县、道县、桂阳县、祁东县、宁远县、邵阳市、桃源县、新化县、江永县、鼎城区、邵阳县、耒阳市、沅江市、石门县等县市资源潜力较大。结合高标准农田建设、土地整治，因地制宜实施旱地改水田项目，可有效提升耕地粮食产能。

## 第二节 加强补充耕地计划管理

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。为严格落实耕地占补平衡，规划到2025年全省预计补充耕地40万亩；到2035年，全省预计补充100万亩。依据各地建设占用耕地需求和补充耕地潜力状况，逐级分解下达规划期补充耕地任务量。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，长沙等地因资源潜力不足难以在本区域内落实的，通过指标调剂等方式异地落实。探索建立耕地保护目标动态调整机制，异地购买指标的同步调整买卖双方的耕地保护目标。

专栏7-1 全省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	
湖南省	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	60

构建补充耕地开发调控机制。根据实际使用建设用地规模、补充耕地指标库存情况、补充耕地项目实施与后期管护情况、社会经济状况等因素对各市州年度开发计划总规模进行管控。各市州根据实际情况将省级下达的补充耕地任务量分解下达至县市区，引导县市区合理补充耕地。

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

## 第三节 确定补充耕地重点区域

全省补充耕地重点区域主要分布在环洞庭湖平原区、南岭低丘缓坡区、娄邵衡盆地

区和大湘西峡谷台地区。

——环洞庭湖平原区。涉及湘北地区的岳阳市、常德市和益阳市，主要包括鼎城区、桃源县、君山区、华容县、岳阳县、澧县、临澧县、汨罗市等宜耕后备资源集中区。该区域水资源丰富，地势平坦，海拔较低，补充耕地潜力约110万亩，其中新增水田潜力约40万亩。区内宜耕后备资源地块集中连片度高，开发难度相对较小，多适宜开发为水田。

——南岭低丘缓坡区。涉及湘南地区的永州市、郴州市，主要包括江华县、江永县、宁远县、道县、嘉禾县、新田县、桂阳县、祁阳市、宜章县、零陵区和东安县等宜耕后备资源集中区。该区域地貌类型复杂多样，以丘岗山地为主，补充耕地潜力约120

万亩，耕地后备资源地块集中连片度较高，宜耕性较好，是省内耕地后备资源开发利用潜力最大的重点区域。

——娄邵衡盆地地区。涉及湘中地区的娄底市、邵阳市和衡阳市，主要包括祁东县、衡阳县、衡南县、邵阳县、新宁县、邵东市、武冈市、耒阳市、新化县、绥宁县和衡东县等宜耕后备资源集中区。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，补充耕地潜力约100万亩，区内宜耕后备资源地块形态相对破碎，集中连片程度较低，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。

——大湘西峡谷台地区。涉及湘西地区的怀化市、湘西州，主要包括泸溪县、龙山县、吉首市、永顺县、保靖县和凤凰县等宜耕后备资源集中区。该区域补充耕地潜力约80万亩，宜耕后备资源地块多为零星分散，分布于现有耕地周边，以其他林地、果园为主，大多适宜开发为旱地。

#### 第四节 推进农村土地综合整治

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、耕地补充和耕地恢复，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。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”专项整治，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。采用生态化工程措施，建设生态渠、生态坎、农田防护林，全面治理污染土壤，建设生态田园。

依托整治建设“美丽田园”。以土地综合整治为平台，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。

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。在确保耕地数量增加、质量提升、布局优化的前提下，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区，为重大建设项目占用永久基本农田提供补划空间，建立“土地综合整治区—永久基本农田储备区—永久基本农田”三级耕地空间管控与治理体系。

## 第八章 稳妥有序推进耕地恢复

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

### 第一节 科学划定耕地恢复空间

开展可恢复耕地资源评价。充分考虑群众意愿、作物生长周期、市场经济状况等因素，开展“恢复属性”地类分析评价，将具备恢复条件的地块划为耕地恢复空间并实施单独管理，主要用于耕地“进出平衡”和耕地总量补足。

明确可恢复耕地数量和分布。全省划定可恢复耕地资源 887.98 万亩，其中果园

114.89 万亩、茶园 16.13 万亩、其他园地 64.32 万亩、乔木林地 235.34 万亩、竹林地 18.64 万亩、灌木林地 86.43 万亩、其他林地 239.32 万亩、坑塘水面 112.89 万亩、其他草地 0.02 万亩。在各市州均有分布，其中常德市、郴州市、怀化市、衡阳市、永州市、邵阳市、岳阳市等地分布较多。从县市区来看，石门县、桃源县、宁乡市、涟源市、鼎城区、祁东县、桂阳县、慈利县、邵阳县、衡南县等地数量较大。

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

#### 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°以内、土层较厚、土壤相对肥沃、水源条件好的地块；(4) 鼓励各地结合土地综合整治、自然资源督察整改、专项整治等工作，积极恢复历史违法占用耕地，复垦拟退出的农业设施建设用地等，作为转进耕地的重要补充；(5) 积极支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时，将平原地区原地类为耕地，种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性。

### 第二节 确定耕地恢复重点区域

耕地恢复资源重点区域主要分布在湘中南重点区、长株潭重点区和湘西北重点区。

——湘中南重点区。涉及湘中南地区的衡阳市、邵阳市、娄底市、永州市和郴州市等，主要包括涟源市、祁东县、邵阳县、衡

南县、衡阳县、耒阳市、双峰县、邵东市、宜章县和桂阳县等可恢复耕地资源集中区。通过对地势平坦、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，预计可有效恢复耕地 200 万亩。

——长株潭重点区。涉及长株潭地区的部分市县，主要包括宁乡市、醴陵市、攸

县、长沙县、湘乡市和湘潭县等可恢复耕地资源集中区。该区域因农业结构调整占用耕地发展花卉苗木种植、挖塘养鱼导致耕地流失问题突出。通过采取工程措施重点对土地流转经营期满、原有产业衰退及群众支持度高的地块实施土地整治，预计可有效恢复耕地80万亩。

——湘西北重点区。涉及湘西北地区的张家界市、常德市，主要包括石门县、桃源县、鼎城区、慈利县、永定区、澧县和临澧县等可恢复耕地资源集中区。该区域因大湘西地区开发、国家武陵山片区区域发展与扶贫攻坚试点等重大战略实施，占用耕地发展柑橘、茶叶等特色农业产业较为普遍。通过重点整治低效园地和残次林地，在把握社会风险、生态环境影响的前提下预计可有效恢复耕地90万亩。

### 第三节 建立耕地恢复长效机制

建立“耕地恢复+”实施模式。探索建立部门统筹机制，将年度耕地恢复和高标准农田建设、耕地撂荒治理和耕地“非粮化”整治等专项工作相结合，统筹推进耕地恢复，实现资金效益最大化。鼓励采取“政府主导、自然资源牵头、部门联动、乡镇实施、鼓励社会资本参与、群众支持”的工作机制，按照“以奖代投”的方式组织实施耕地恢复。鼓励建立“耕地恢复+”模式，以订单农业、土地返租、土地入股等多种方式，促成群众与经营主体长期合作，统一规划种植粮食、蔬菜和经济作物等，实行规模化、集约化、标准化、机械化管理。

拓宽耕地恢复资金筹措渠道。建立多元筹措机制，充分发挥财政资金的引导作用，从土地出让金、耕地开垦费等列支恢复耕地专项资金，专项用于耕地恢复，拓宽耕地恢复资金渠道，积极吸引各类社会投资，切实

保障耕地恢复资金需求。采取先恢复后补助等多种方式支持耕地恢复，采取“以奖代补”的办法鼓励农民个人复耕复种。根据耕地恢复任务完成情况，对县市区奖励或处罚。

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

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

## 第九章 多措并举提升耕地质量

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

落实高标准农田建设任务。坚持新增建设和改造提升相结合，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，全省规划累计建成高标准农田4298万亩，改造提升452万亩；到2030年，全省规划累计建成高标准农田4643万亩，改造提升1212万亩；到2035年，通过持续新建和改造提升，将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，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，按照相对集中、连片推进原则，依据区域地形地貌、气候特点、水土条件、耕作制度等因素分区建设。按照自然资源禀赋与

经济条件相对一致、生产障碍因素与破解途径相对一致、粮食作物生产与农业区划相对一致的标准，全省高标准农田建设划分为洞庭湖平原河网区、湘中南丘岗冲垅区、武陵雪峰南岭罗霄山脉丘陵山地区三个类型区。围绕稳固提升水稻、油菜籽、棉花等粮食和重要农产品产能，分类推进高标准农田建设。

### 专栏9-1 全省高标准农田建设重点分区

——洞庭湖平原河网区。位于湖南北部环洞庭湖区域，覆盖长沙市、岳阳市、常德市和益阳市，包括望城区、君山区、华容县、湘阴县、鼎城区、安乡县、汉寿县、资阳区、南县等19个县市区。该区域地势平坦，少量分布丘陵岗地，海拔相对较低，河网水系纵横密布，水资源丰富。区域内现有耕地面积1155.71万亩，永久基本农田942.69万亩，粮食生产功能区面积594.52万亩，重要农产品生产保护区面积338.75万亩。

以“规模化、智能化”为导向持续推进高标准农田建设，整体推进田块整治，实施小田改大田，提升农业机械化率，同时提升地力。以生态沟渠建设为重点，新建和提质改造路、沟、渠、泵站等工程，示范推广数字农田、智慧农业，加快数字农业和智慧农业新技术在高标准农田中的推广应用。

——湘中南丘岗冲垅区。丘岗冲垅区主要位于湘中、湘南区域，是农田面积最大的类型，区域覆盖11个市，包括61个县市区。区域内水资源分布不均匀，衡邵娄干旱走廊区域水资源较缺乏，近年来通过新建水利工程、提质改造配套水利设施，缺水情况有所缓解。机耕路和生产路建设相对不足，影响农业机械化发展。区域内现有耕地面积2916.09万亩，永久基本农田2501.56万亩，粮食生产功能区面积1783.53万亩，重要农产品生产保护区面积668.01万亩。

以“宜机化、标准化”为导向，按照综合治理思路，大力推进田块整治，科学合理划分归并田块，去高补低、调整田型，加快农业生产机械化发展。在“湘中南丘岗节水农业区”重点加强雨水集蓄利用，大力实施高效节水灌溉工程，推广地下管道灌溉、微喷灌，增加有效灌溉面积，提高灌溉供水保障。

——武陵雪峰南岭罗霄山脉丘陵山地区。主要分布在湘西区域，以及湘东北、湘东南与湘西南局部地区，该区域覆盖11个市（州），包括37个县市区。该区地势高、坡度大，地貌类型复杂多样，山地与丘陵交错，耕作田块多呈阶梯状。区域内现有耕地面积1359.90万亩，永久基本农田1093.52万亩，粮食生产功能区面积722.49万亩，重要农产品生产保护区面积316.35万亩。

以“生态化、田园化”为导向，按照协调发展思路，持续推进高标准农田建设。因地制宜实施田块整治工程，底部田块以小规格格田或方田为主，上部田块以梯田为主，沿边界修建田坎和拦水沟渠。提高丘陵山地农田耕作便捷性、安全性，因地制宜新建、改造田间机耕路和生产路，方便农用机械通行、农业生产资料和农产品运输，满足小型农机宜机化要求。在山洪毁田严重的生态脆弱区域，根据需要建设水土保持林，控制水土流失，保护生态环境。

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、农民专业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上图入库，实现全省“一张图”。完善部门间信息互通共享机制，搭建农田建设系统与国土空间规划“一张图”实施监督信息系统共享数据通道，对接国土变更调查工作，及时更新基础信息，实现高标准农田建设、保护、利用信息实时查询、对比、统计、分析，实现信息互通共享、科学利用。

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

## 第二节 有序实施旱改水工程

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“占一补一、占优补优、占水田补水田”。到2025年，预计全省累计实施20万亩旱地改水田；到2035年，全省累计实施60万亩旱地改水田。

确定以水资源为约束的潜力空间。坚持以水定地、以水定产，综合考虑土壤条件、

耕作便利度等因素，选取分布在环洞庭湖区、黄石水库、犬木塘水库和涇天河水库等灌区的华容县、安乡县、汉寿县、澧县、桃源县、祁东县、邵东市、道县、江永县、宁远县和江华县等县市区为重点实施区域，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。

## 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。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、主体责任、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”的建设占用耕地原则，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地耕作层表土剥离与保护利用的实施工作，耕地耕作层剥离

等费用列入建设项目总投资。建立全省耕地耕作层剥离再利用管理“一库一图一平台”，全省各地耕地剥在哪、用在哪，何时剥、何时用，剥多少、怎么剥、怎么用，全部在“一张图”上体现，在一个平台上调度指挥，做到“即剥即用”“尽剥尽用”。坚持“因地制宜，统筹利用”原则，科学论证、统筹协调，充分利用建设占用耕作层土壤，提升耕地建设质量，有效提高补充耕地或低等级耕地的质量。做好耕作层剥离和再利用的衔接工作，做到用地单位剥离耕作层的同时，就近启动补充耕地项目、中低产田改造或污染耕地治理项目建设，减少耕作层土壤运输距离、存放时间和保管成本。

打造湖南省“耕作层银行”应用示范。以耕地耕作层剥离再利用项目为试点，探索建立湖南省“耕作层银行”制度，把耕作层资源变为资产、资本。通过试点应用，建章立制，强化统筹，完善耕作层剥离再利用工作机制，提升耕作层再利用综合效益。重点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循环实施。

#### 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。严格防止耕地抛荒撂荒，根据耕地利用强度有计划实施休耕轮作或保护性耕作，实现耕地生态利用效率最大化。推广利用农作物秸秆覆盖地表，免（少）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，全面摸清全省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，构建破解耕地“非农化”“非粮化”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》《中华人民共和国耕地保护法》和《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法律法规，严格落实耕地总量动态平衡制度、永久基本农田特殊保护制度、国土空间用途管制制度、耕地占补平衡制度、耕地进出平衡制度和土地复垦制度等制度。

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，为全面开展耕地保护工作提供制度保障。

### 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，全省耕地保护目标不低于国家确定的目标。到2035年，现代化、法治化的耕地保护体系基本建成，国土空间规划确定的耕地保护目标任务全面完成，耕地和永久基本农田数量稳定、质量提升、布局合理。

全面构建“5+1”田长体系。构建省、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。省级田长负责统筹全省耕地保护和粮食安全工作；市、县级田长对本地耕地保护目标、永久基本农田保护、耕地占补平衡和进出平衡、粮食生产等负总责。乡级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，开展劝耕促耕行动。网格田长负责日常巡查，动态掌握所管辖范围内耕地保护利用情况，对耕地“非农化”“非粮化”和抛荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管护。

落实田长制主要任务。一是坚决落实耕地保护目标责任，把保护任务足额带位置逐级分解下达，纳入耕地保护“一张图”管控；二是扎实提升耕地质量，实施新一轮高标准农田建设规划，高标准农田建设和农田水利建设要确保耕地总量平衡；三是坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，加强耕地抛荒监管，全面清理并重新核定粮食补助面积，完善耕地承包经营合同管理；四是严格规范耕地占补平衡和进出平衡，耕地开垦后备资源和耕地恢复后备资源不得规划为林地等其他农用地，加强新增耕地认定、验收、种植管护等工作；五是严肃查处违法乱占耕地行为，对耕地数量低于年度耕地保护目标任务或违法占用耕地较多的市县党政主要负责人按规定进行问责；六是全面实行线上线下耕地“云保护”，建立全省耕地保护“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，精准下达工作任务，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，基层将田长制与林长制、河长制相结合，形成“三长协同”的抓落实工作体系。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。明确田长制各责任单位责任，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 健全耕地保护综合监测体系

推进全省铁塔视频监控统筹建设。加快推进铁塔视频监控统筹建设，到2022年底，全省已建成铁塔视频监控站点1万个，实现全省集中连片耕地铁塔视频监控覆盖率90%以上；2024年底，全省力争建成2.8万个左右，将90%以上耕地纳入监测范围。持续开展智能识别、定位和自动预警、推送等技术攻关，不断提升对推填土区、挖塘养鱼、发展林果业等地物目标智能识别能力，并实现精准定位、快速预警和推送处理。

构建“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、准确掌握全省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。

强化监测问题分类高效处置。完善“图斑快递”系统，对综合监测提取的问题线

索，通过“图斑快递”方式及时推送至乡镇村，最大限度把问题“发现在初始、制止在萌芽”，做到“早发现、早制止”。对“图斑快递”中未及时制止处置的重点问题，每月分类制定任务清单，通过月清“三地两矿”机制，逐宗研究处理，下发市县自然资源主管部门；对情节较重、整改难度较大或需多部门协同推进的重点问题，函告市人民政府，做到月清月结；对耕地专项问题，通过“湖南田长”机制下发，高位推进。

### 第四节 构建耕地全程一体化管控体系

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、宣传教育各环节建立耕地全程一体化管控体系，确保全省耕地总量不减少、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。

建立“早发现、早制止、严查处”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动工建设，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，重点督察市县党委、政府耕地保护主体责任落实、耕地保护工作机制建设、建设用地审批、永久基本农田划定、耕地占补平衡和违法用地监管等情况，并督促按时保质完成督察发现问题整改工作。严格落实耕地保护责任目标考核规定，把耕地保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，解决省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

在旱改水资源潜力较大的环洞庭湖平原区和湘中南低岗缓坡丘陵区规划实施旱改水重大工程，预计可新增水田规模40.04万亩，耕地平均质量等别提高1等以上。

实施范围。坚持“以水定地”原则，强化水资源的刚性约束，综合考虑地形、土壤、耕作便利度、区位条件等确定实施范围。环洞庭湖区平原区共涉及东洞庭片区、西洞庭片区和南洞庭片区，区内地势平坦，与现有水田集中连片，水源充足，水土光热条件优越，通过采取适当的土地平整，配套相应的农业生产设施后可实现大规模旱地改造水田，提升规模化利用程度。湘中南低岗缓坡丘陵区主要涉及湘南丘陵片区和湘中盆地片区，分布在黄石水库、犬木塘水库和涔天河水库等灌区的部分区县，依托新建、改扩建水库等水利工程缓解水源限制条件，通过配套相应的灌排设施和田间道路设施，实现旱地变“粮田”。

工程布局。共安排9个子工程，分别在环洞庭湖平原区和湘中南低岗缓坡丘陵区分阶段实施。其中，环洞庭湖平原区预计可新增水田规模20.58万亩，湘中南低岗缓坡丘陵区预计可新增水田规模19.46万亩。

东洞庭片区：

——岳阳市岳阳县等四个县（区）旱改水子工程，涉及君山区、岳阳县、华容县、湘阴县。

西洞庭片区：

——常德市鼎城区、汉寿县旱改水子工程，涉及常德市鼎城区、汉寿县。

——常德市安乡县等三个县旱改水子工程，涉及常德市安乡县、澧县、桃源县。

南洞庭片区：

——益阳市南县等两个县旱改水子工程，涉及益阳市南县、沅江市。

湘南丘陵片区：

——郴州市桂阳县旱改水子工程，涉及郴州市桂阳县。

——永州市宁远县等四个县旱改水子工程，涉及永州市宁远县、道县、江永县、江华县。

湘中盆地片区：

——邵阳市邵阳县等两个县（市）旱改水子工程，涉及邵阳市邵阳县、邵东市。

——娄底市新化县旱改水子工程，涉及娄底市新化县。

——衡阳市祁东县、耒阳市旱改水子工程，涉及衡阳市祁东县、耒阳市。

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

统筹推进耕地周边低效林草地和园地整理、宜耕后备资源开发和旱改水、高标准农田建设等耕地提质改造工程，减少耕地“碎片化”，优化用地结构布局，实现有效增加耕地数量、提高耕地质量、恢复耕地功能和改善农田生态环境的综合效益。

**实施区域。**坚持因地制宜、统筹推进原则，根据区域资源禀赋特点，结合重点水源和灌区等水利工程，在农产品主产区内，选取与现有耕地连片分布、有水源灌溉条件的宜耕农用地，确定以补充耕地为主和以耕地整理为主的两大类实施片区：以补充耕地为主的南岭低丘缓坡区、大湘西峡谷台地区实施片区和以集中连片耕地整理为主的环洞庭湖平原区、娄邵衡盆地实施片区。

以补充耕地为主的实施片区宜耕后备资源较为丰富，具有较大的耕地战略储备潜力，项目实施以新增耕地数量为目标，主要用于重点保障国省重大建设工程的耕地占补平衡。

——南岭低丘缓坡区实施片区。涉及道县、江永县、永兴县，区域以丘岗山地为主，宜耕性较好，依托新建水库等水利工程，在保护好生态环境的前提下，可对分布集中、具备开发条件的宜耕后备资源地块和恢复耕地成本相对较低的可恢复耕地地块进行适度整治。

——大湘西峡谷台地区实施片区。涉及麻阳县、芷江县，区域地貌类型复杂多样，地块大小形态分布呈现多样化特征，可适度开发，并修筑必要的坡面防护、田坎防护等设施。

以集中连片耕地整理为主的实施片区耕地集中连片度高，提质改造空间较大。从保障粮食安全出发，以农产品主产区为主体，整合耕地周边的宜耕农用地等资源实施重大

工程，可提高粮食综合生产能力，同时有效补充耕地。

——环洞庭湖平原区实施片区。涉及岳阳县、汨罗市、湘阴县、鼎城区、汉寿县、南县、桃江县和沅江市等，区域地势平坦，海拔相对较低，开发和恢复耕地难度较小。

——娄邵衡盆地实施片区。涉及衡阳县、衡南县、耒阳市、邵阳县、隆回县和洞口县等，区域处于娄邵衡干旱走廊，水资源相对匮乏，依托新建骨干水利工程，可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。**该重大工程共分为7个子工程，规划期内分阶段实施，预计可有效提质改造耕地101.55万亩、补充耕地29.36万亩、恢复耕地48.29万亩。

**南岭低丘缓坡区：**

——永州市道县、江永县土地整治子工程，涉及永州市道县、江永县。

——郴州市永兴县等三个县土地整治子工程，涉及郴州市永兴县、嘉禾县、安仁县。

**大湘西峡谷台地区：**

——怀化市麻阳县、芷江县土地整治子工程，涉及怀化市麻阳县、芷江县。

**环洞庭湖平原区：**

——常德市鼎城区、汉寿县土地整治子工程，涉及常德市鼎城区、汉寿县。

——益阳市南县等三个县（市、区）土地整治子工程，涉及益阳市南县、沅江市、赫山区。

——岳阳市岳阳县等三个县土地整治子工程，涉及岳阳市岳阳县、华容县、君山区。

**娄邵衡盆地：**

——邵阳市新宁县、邵阳县土地整治子工程，涉及邵阳市新宁县、邵阳县。

**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

金参与的多元筹措资金机制，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

在土壤、水源、地形、交通等条件较好、集中连片程度较高的地块，实施耕地恢复重大工程。

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。覆盖全省14个市州，各市州安排1个子工程，预计总投资154亿元，可有效恢复耕地面积202万亩。

——长沙市恢复耕地子工程。涉及雨花区、望城区、长沙县、浏阳市和宁乡市等县市区。

——株洲市恢复耕地子工程。涉及攸县、炎陵县和醴陵市。

——湘潭市恢复耕地子工程。涉及雨湖区、湘潭县、湘乡市和韶山市。

——衡阳市恢复耕地子工程。涉及耒阳市、常宁市、衡阳县、衡南县和祁东县。

——邵阳市恢复耕地子工程。涉及大祥区、北塔区、新邵县、邵阳县、隆回县和邵东市。

——张家界市恢复耕地子工程。涉及永定区。

——岳阳市恢复耕地子工程。涉及岳阳楼区、岳阳县、临湘市。

——益阳市恢复耕地子工程。涉及资阳区、南县、安化县、沅江市。

——常德市恢复耕地子工程。涉及鼎城区、汉寿县、临澧县、桃源县、石门县、澧县和津市市。

——娄底市恢复耕地子工程。涉及新化县、冷水江市、涟源市和双峰县。

——郴州市恢复耕地子工程。涉及北湖

区、桂阳县、宜章县、嘉禾县、临武县。

——永州市恢复耕地子工程。涉及零陵区、冷水滩区、祁阳市。

——怀化市恢复耕地子工程。涉及中方县、洪江市。

——湘西自治州恢复耕地子工程。涉及泸溪县、凤凰县和永顺县。

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，统筹协调对各县市区推进耕地恢复工作。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。为保证耕地恢复工作的顺利实施，由省级财政根据各县市耕地恢复任务完成情况进行奖补。

### 第四节 智慧耕地平台建设

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

建设目标。构建卫星遥感、铁塔视频、动态巡查、群众监督的“天空地网”一体化监测体系，强化“天眼+人眼、技防+人防+民防”，对违法占用耕地及耕地“非农化”“非粮化”等行为全程、实时监测监管。

预期效果。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。

——信息全汇聚。构建全省耕地保护“一张图”，实现信息全覆盖。汇聚全省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，形成上下贯通、整体联动的业务链，构建系统性、综合性的管护体系。

## 第十二章 强化规划实施保障

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，及时掌握和反馈全省耕地环境状况。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 强化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。构建全省耕地保护“一张图”，将经批准的专项规划和耕地保护“一张图”纳入省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，建立全省耕地保护“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、精准掌握全省耕地数量、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，培育一批富硒、富锗、富镥等特色耕种基地，开发一批富硒、富锗、富镥等农产品，探索打造洞庭湖区富硒特色水产品牌并推进稻渔综合种养，形成优质、健康的湖南粮食品牌，把我省建设成为高质量的“鱼米之乡”。

### 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 挖掘和传播耕地文化价值

耕地是农耕文明的重要载体。洞庭鱼米香，湖南是世界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。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，探索将农耕文化展示与现代农业结合，重点打造城头山古文化遗址、世界灌溉工程遗产、紫鹊界梯田、道县玉蟾岩遗址、隆平水稻博物馆等农耕文化品牌，擦亮湖南农耕文化新名片。积极探索利用实景三维等现代科技手段，再现湖湘农耕文明，体验欣赏稻源文化之美，吸纳先贤农耕智慧。

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。

- 附件：1. 耕地保护主要规划指标分解表  
2. 耕地保护目标划定情况分布图  
3. 永久基本农田分布图  
4. 耕地后备资源分布图  
5. 恢复耕地空间分布图  
6. 湖南省耕地保护重大工程分布图

## 耕地保护主要规划指标分解表

单位：万亩

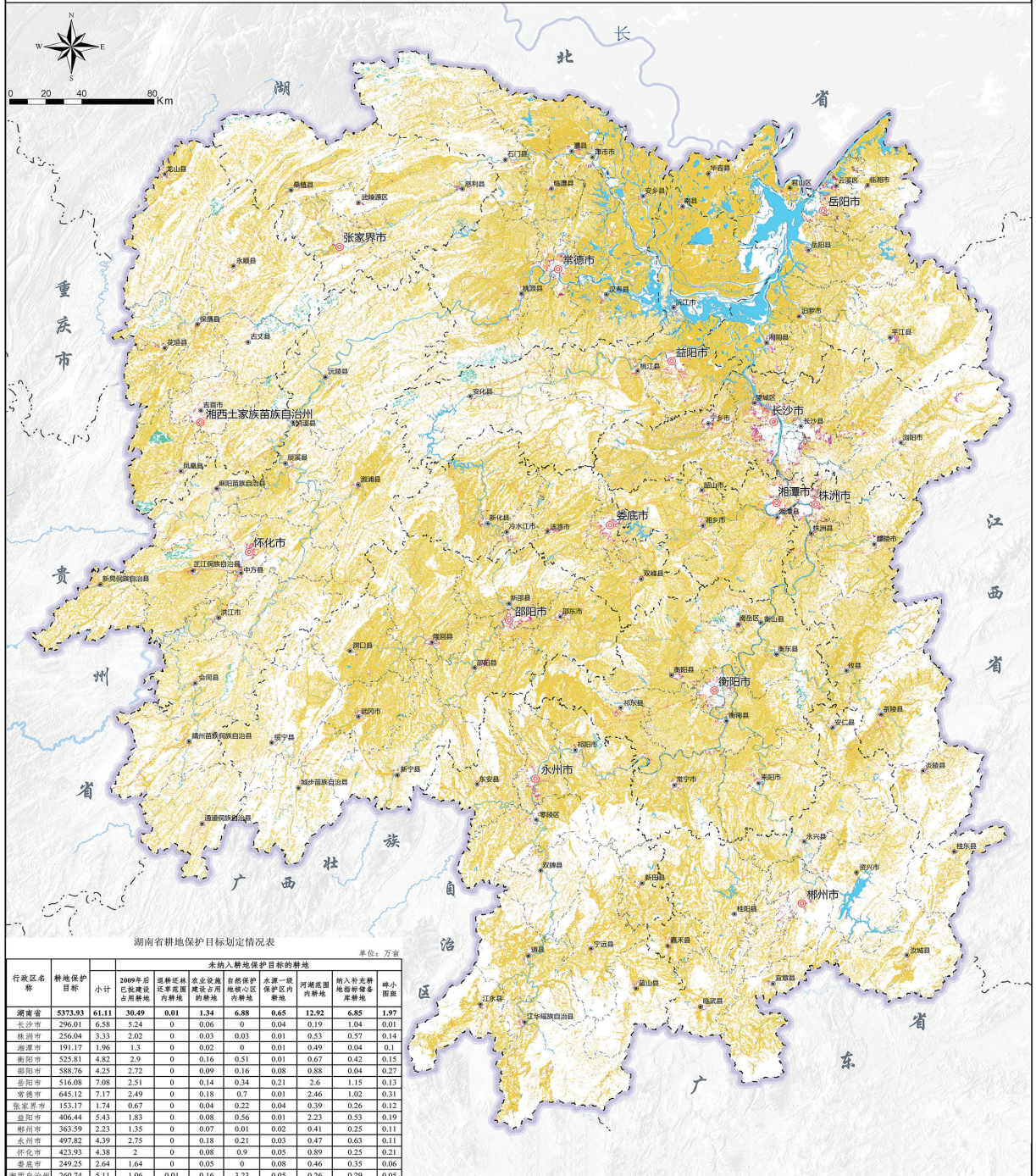
行政区	耕地保护目标		永久基本农田保护面积		永久基本农田储备区规模	高标准农田建设任务		补充耕地任务		粮食播种面积
	至2025年	至2035年 <sup>①</sup>	至2025年	至2035年 <sup>①</sup>		2021—2025年	至2035年 <sup>①</sup>	2021—2025年	2026—2035年	
湖南省	5431.71	5373.93	4812	4804.69	48.05	1146	4804.69	40	60	7150
长沙市	302.57	296.01	254.61	254.02	2.54	42.67	254.02	1.2	1.8	467
株洲市	259.21	256.04	231.54	231.05	2.31	48.88	231.05	2	3	330
湘潭市	193.03	191.17	171.39	171.01	1.71	34.68	171.01	1.6	2.4	255
衡阳市	530.5	525.81	477.07	476.04	4.76	138.54	476.04	2.8	4.2	708
邵阳市	592.68	588.76	525.15	524.03	5.24	134.68	524.03	4	6	749
岳阳市	523.04	516.08	459.25	459.25	4.59	100.27	459.25	4.8	7.2	724
常德市	651.98	645.12	583.8	583.8	5.84	141.68	583.8	3.2	4.8	884
张家界市	154.78	153.17	134.76	134.47	1.35	32.48	134.47	1.2	1.8	191
益阳市	411.68	406.44	365.1	365.1	3.65	72.65	365.1	2.8	4.2	551
郴州市	364.7	363.59	327.3	326.62	3.27	79.69	326.62	2.4	3.6	474
永州市	502.07	497.82	450.15	449.19	4.49	121.33	449.19	6	9	731
怀化市	427.97	423.93	376.95	376.15	3.76	89.89	376.15	4.4	6.6	465
娄底市	251.82	249.25	222.12	221.65	2.22	50.46	221.65	2	3	367
湘西州	265.68	260.74	232.81	232.31	2.32	58.1	232.31	1.6	2.4	254

①为累计建成数。

# 湖南省耕地保护国土空间专项规划 (2021-2035年)

SPECIAL LAND SPACE PLANNING FOR CULTIVATED LAND PROTECTION IN HUNAN PROVINCE

## —— 耕地保护目标划定情况分布图



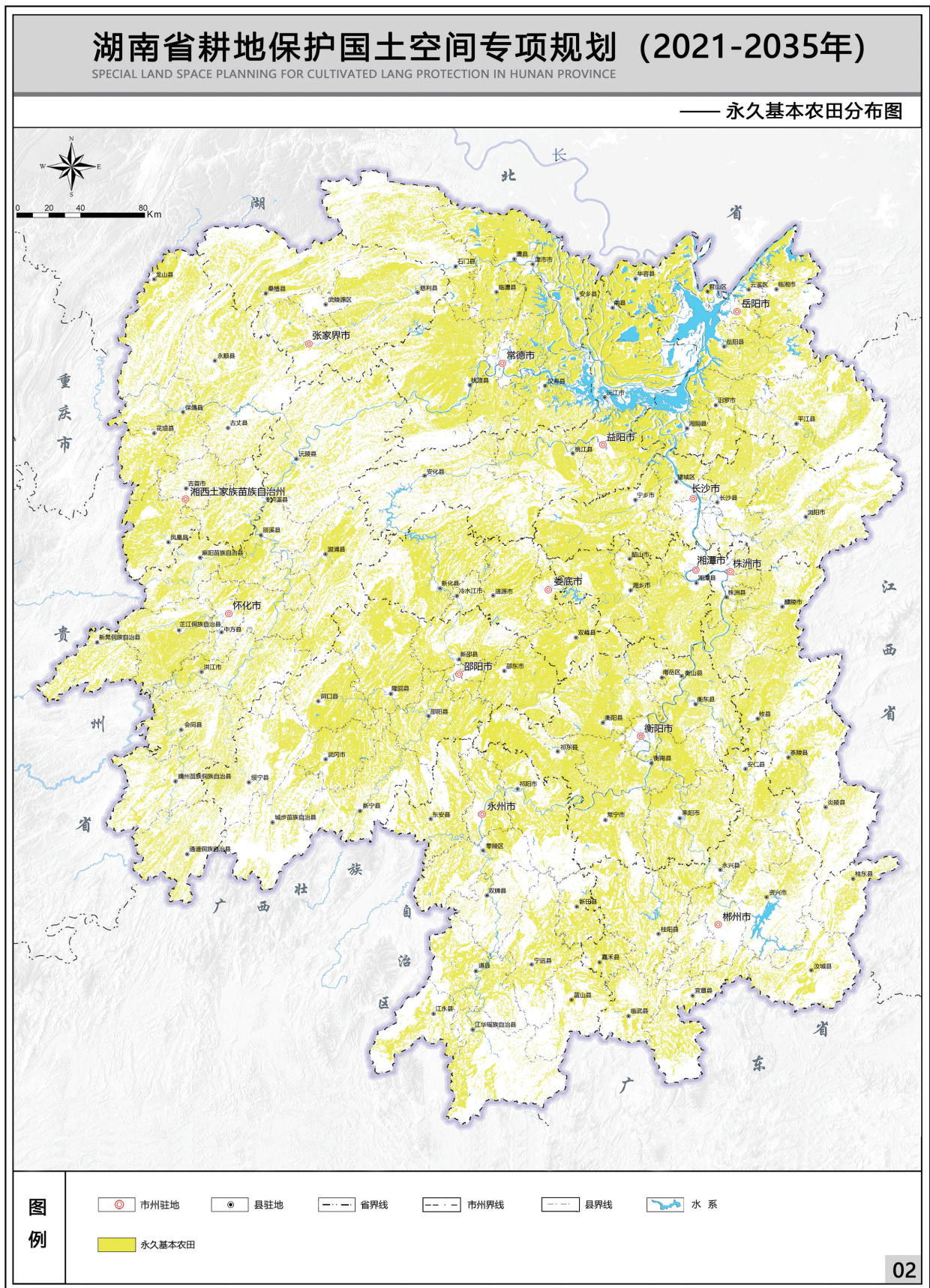
湖南省耕地保护目标划定情况表

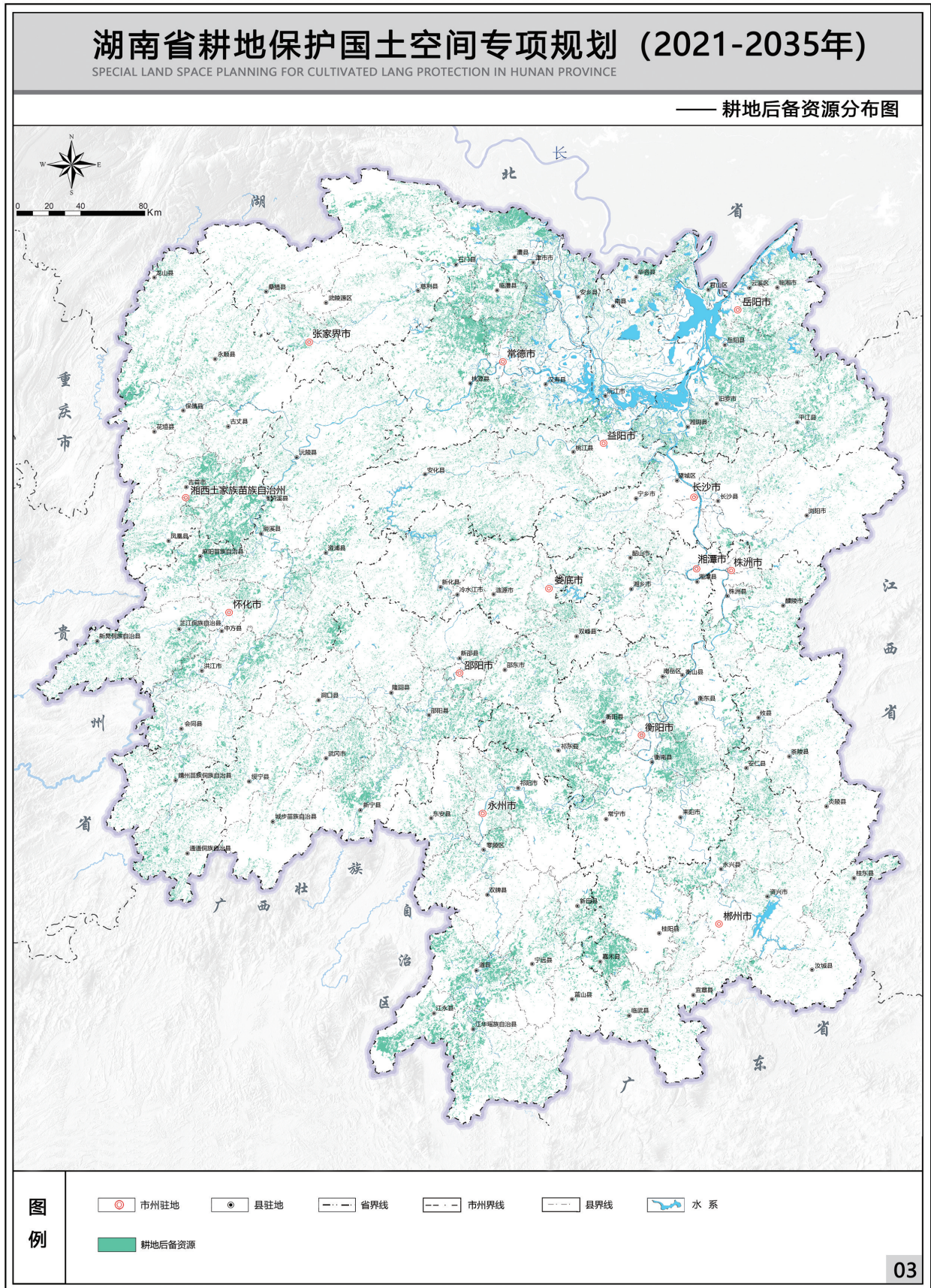
单位: 万公顷

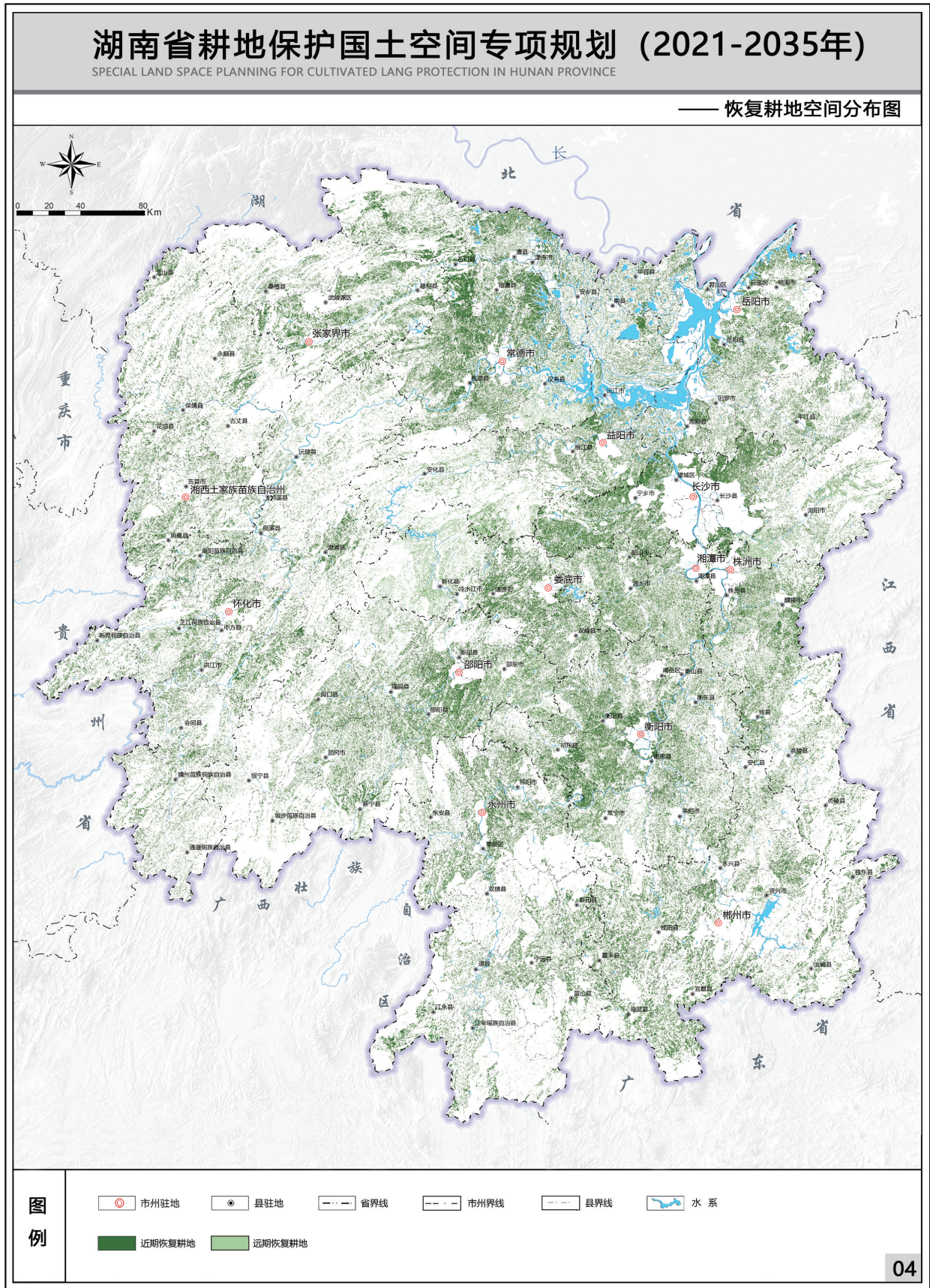
行政区划名称	耕地保护目标	未纳入耕地保护目标的耕地									
		小计	2009年后 已建或 计划建 的耕地	退耕还林 的耕地	农业设施 占用的 耕地	自然保护 核心区 的耕地	水源一级 保护区 的耕地	河湖范围 内耕地	纳入补充 耕地 的耕地	碎小 图斑	
湖南省	5373.93	61.11	30.49	0.01	1.34	6.88	0.65	12.92	6.85	1.97	
长沙市	296.01	6.58	5.24	0	0.06	0	0.04	0.19	1.04	0.01	
株洲市	256.04	3.33	2.02	0	0.03	0.03	0.01	0.53	0.57	0.14	
湘潭市	191.17	1.96	1.3	0	0.02	0	0.01	0.49	0.04	0.1	
衡阳市	525.81	4.82	2.9	0	0.16	0.51	0.01	0.67	0.42	0.15	
邵阳市	388.76	4.25	2.72	0	0.09	0.16	0.08	0.88	0.04	0.27	
岳阳市	516.08	7.08	2.51	0	0.14	0.34	0.21	2.6	1.15	0.13	
常德市	645.12	7.17	2.49	0	0.18	0.7	0.01	2.46	1.02	0.31	
张家界市	153.17	1.74	0.67	0	0.04	0.22	0.04	0.39	0.26	0.12	
益阳市	406.44	5.43	1.83	0	0.08	0.56	0.01	2.23	0.53	0.19	
郴州市	363.59	2.23	1.35	0	0.07	0.01	0.02	0.41	0.25	0.11	
娄底市	497.82	4.39	2.75	0	0.18	0.21	0.03	0.47	0.63	0.11	
怀化市	423.93	4.38	2	0	0.08	0.9	0.05	0.89	0.25	0.21	
娄底市	249.25	2.64	1.64	0	0.05	0	0.08	0.46	0.35	0.06	
湘西自治州	260.74	5.11	1.06	0.01	0.16	3.23	0.05	0.26	0.29	0.05	

图例

- 州市驻地
- 县驻地
- 省界线
- 州市界线
- 县界线
- 水系
- 纳入耕地保护目标耕地
- 碎小图斑
- 已备案农业设施建设用地范围内耕地
- 饮用水水源一级保护区内耕地
- 补充耕地储备库结余指标耕地
- 河湖范围内耕地
- 批而未用耕地
- 已实施退耕还林还草的耕地
- 自然保护区核心区耕地









# 湖南省人民政府办公厅 关于印发《湖南省工会经费（筹备金） 收缴管理办法》的通知

湘政办发〔2023〕40号

HNPR—2023—01024

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

《湖南省工会经费（筹备金）收缴管理办法》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

湖南省人民政府办公厅

2023年10月7日

## 湖南省工会经费（筹备金）收缴管理办法

**第一条** 为进一步规范全省工会经费（筹备金）的收缴管理工作，根据《中华人民共和国工会法》《中国工会章程》《湖南省实施〈中华人民共和国工会法〉办法》等法律法规，结合本省实际，制定本办法。

**第二条** 在本省行政区域内从事生产经营的企业和本省行政区域内的事业单位、机关、其他组织为工会经费（筹备金）的缴纳义务人。建立工会组织的企业、事业单位、机关、其他组织缴纳工会经费；未建立工会组织的企业、事业单位、机关、其他组织在筹建工会组织期间缴纳工会筹备金。

**第三条** 缴纳义务人按每月全部职工工资总额的2%向工会拨缴工会经费（筹备金）。

全部职工指单位在岗职工、劳务派遣工

及其他从业人员等。工资总额由工资、奖金、津贴、补贴组成。具体指标解释以国家统计局有关规定为准。

劳务派遣工工会经费由劳务派遣单位拨缴。

**第四条** 财政拨款单位的工会经费（筹备金）按规定列入同级财政预算，可由财政部门统一划拨到同级地方总工会；其他企事业单位工会经费（筹备金）由税务机关代收。目前税务机关暂代收应上缴县级以上工会的工会经费（筹备金），上缴比例按中华全国总工会和省总工会文件规定执行，以后过渡到按全部职工工资总额的2%全额代收，过渡的具体时间和实施步骤由省总工会和税务部门另行制定。

**第五条** 税务机关代收的工会经费（筹

备金)除建筑业由劳务发生地主管税务机关代收外,其他缴纳义务人由机构所在地税务机关代收,总机构和分支机构不在同一县市的,分别向各自机构所在地税务机关申报缴纳工会经费。省总工会另有规定的从其规定。建筑业指建筑安装工程作业,包括建筑、安装、修缮、装饰、其他工程作业。

**第六条** 缴纳义务人应及时向主管税务机关办理缴纳工会经费(筹备金)登记手续,并于每月15日前向主管税务机关申报缴纳工会经费(筹备金),其中增值税小规模纳税人可以按季申报。主管税务机关按规定的预算科目和级次开具税收票证,就地缴入国库。未成立工会组织的,自开业投产满一年(以登记注册时间为起点)后的30日内,向主管税务机关办理缴纳工会筹备金的登记手续,在筹建工会组织期间缴纳工会筹备金。

**第七条** 缴纳义务人财务核算健全的,按照自行申报方式缴纳工会经费(筹备金);缴纳义务人财务核算不健全的,按税务机关核定的全部职工工资总额缴纳工会经费(筹备金)。

对财务核算不健全、职工人数和全部职工工资总额难以确定的建筑施工企业,按照项目工程总造价的15%计算全部职工工资总额,缴纳工会经费(筹备金)。其中,建筑工程分包给其他单位的,以其取得的全部价款和价外费用扣除其支付给其他单位的分包款后余额的15%计算全部职工工资总额,缴纳工会经费(筹备金)。

**第八条** 税务机关对缴纳义务人取得税务机关出具的注明收款项目为工会经费(筹备金)完税凭证的,按规定在税前扣除。在

未实行按工资总额2%全额代收前,缴纳义务人按规定比例拨缴给本单位工会的工会经费凭工会组织开据的《工会经费收入专用收据》在税前扣除。凡不能出具“完税凭证”或《工会经费收入专用收据》的,其提取的工会经费(筹备金)不得在税前扣除。

**第九条** 任何单位和个人都不得违反规定擅自作出减收、免收或批准缓收依法应缴的工会经费的决定。对撤销、关闭、破产企业或生产经营有特殊困难的以及多缴纳工会经费的单位,由缴纳义务人提出申请,经主管税务机关签署意见,由各级地方总工会按照省总工会有关规定办理减、免、缓、抵、退费等手续,并将相关凭证及时送达税务机关。

对于无正当理由拒不缴纳工会经费的单位,税务机关应将有关情况及时通报同级地方总工会,由同级地方总工会依法向人民法院申请支付令和强制执行。

**第十条** 省总工会或省总工会授权的市州级工会在银行业金融机构开设“工会经费集中户”,用于税务机关代收工会经费(筹备金)的汇集和结算,不得提取现金和列支费用。税务机关代收的工会经费(筹备金),经人民银行国库部门收纳,按时直接划转到“工会经费集中户”。税务机关、人民银行、总工会应及时做好对账工作,确保数据准确无误,资金安全。

**第十一条** 工会财务部门按中华全国总工会和省总工会的规定办理工会经费的分成结算,按规定的分成比例和渠道分别上缴上级工会、拨入本级工会和下拨下级工会。

对未单独在银行开设工会经费账户的基层工会,暂不拨付分成经费。(下转第51页)

# 湖南省人民政府办公厅 关于切实提高矿产资源保障能力深入推进 矿业绿色高质量发展的若干意见

湘政办发〔2023〕41号

HNPR—2023—01025

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为科学应对国际国内矿产资源开发利用新形势，务实统筹经济社会发展和能源资源安全，经省人民政府同意，现就切实提高矿产资源保障能力，深入推进全省矿业绿色高质量发展提出如下意见。

## 一、总体要求

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，牢固树立总体国家安全观，完整准确全面贯彻新发展理念，适应国家新一轮找矿突破战略行动和深化矿产资源管理改革的新要求，充分发挥我省矿产资源禀赋优势，加强矿产资源勘查和有效供给，努力打造万亿矿业产业集群，推动我省矿业绿色发展、集群发展、安全发展、竞合发展，助推全面实现“三高四新”美好蓝图，建设社会主义现代化新湖南。

到“十四五”末，我省找矿突破取得明显成效，优势矿产增储上产，全省圈定找矿靶区60处以上，新增矿产地30处以上，优势矿产基本实现探采平衡。资源开发秩序全面规范，资源规模化利用水平进一步提高，大中型矿山比例提升至30%以上。矿区生态

环境得到较大改善，生产矿山基本建成绿色矿山。矿业产业集中度进一步提高，“链主+链条”产业发展模式基本形成。到2035年，资源保障更加安全，资源开发更为合理，资源利用与生态保护更加协调，努力打造10个具有竞争力的千亿矿业产业集群，形成矿业绿色高质量发展新格局。

## 二、强化矿产资源源头管理

（一）坚持矿产资源规划引领。科学编制全省矿业发展规划，加强有色金属、贵金属、“三稀”（稀土、稀有、稀散）矿产、能源矿产等战略性矿产和优势矿产源头管控。做好规划衔接，确保矿产资源开发利用与国土空间规划、产业发展规划及生态环境、林业等规划相协调。抓好矿产资源总体规划的实施，强化刚性约束，促进规划精准落地。

（二）优化矿产资源开发布局。重点勘查开发湘东北、湘西北、湘中、湘南、雪峰弧形等五个成矿区带矿产资源。鼓励国家战略性矿产、我省优势矿产及项目建设、民生发展所需矿产的开发利用。禁止开采可耕地砖瓦用粘土矿，限制高硫高灰煤和钒、石膏、硫铁矿开采，全面退出对环境影响大的汞矿和单一利用石煤开采。按照“一个矿床

一个勘查开发主体”的原则，科学编制重点矿区优势资源整合开发方案，推进矿业权聚集区整治整合。

(三) 严格矿业权矿区范围核查。所有矿业权出让前均需组织开展矿区范围核查。出让采矿权的，县级人民政府应组织自然资源、生态环境、应急管理、林业等部门对新设采矿权进行联合实地踏勘，提出矿区范围划定建议。新设露天砂石矿山不得以山脊划界，原则上不允许负地形开采，从源头上保护生态环境、减少安全隐患。出让探矿权的，在全面梳理以往地勘工作基础上，原则上需按照整装勘查的要求合理划定矿区范围。

### 三、加大地质勘查力度

(四) 开展找矿突破行动。加强基础地质和矿产地质调查评价，推进战略性矿产找矿突破行动。强化基础性、公益性地质调查和战略性矿产资源勘查工作，开展大比例尺区域矿产地质调查，聚焦国家战略性矿产和我省优势矿产开展勘查找矿，开展能源资源基地建设。围绕重要成矿区带及大中型矿山深边部等部署勘查找矿项目。

(五) 加大勘查资金投入。统筹各级财政资金安排，完善矿产资源勘查投入机制，找矿投入资金逐年提高10%以上。省级聚焦重点成矿区调查评价和国家战略性矿产勘查，市县聚焦产业链配套和民生所需的矿产勘查。通过省地质勘查基金有效发挥财政资金放大效应，引导社会资本投入地质找矿，构建稳定、多元、可持续的勘查投入格局。

### 四、促进矿产资源有效供给

(六) 强化勘查成果转化。优选国家地

质调查和矿产勘查项目成果，有序投放商业性探矿权。保障探矿权人合法权益，对符合国家规定勘查程度的探矿权，在符合产业政策和生态保护要求的前提下，依法办理探矿权转采矿权；对未完成有偿处置的探矿权，应在申请办理探矿权转采矿权时，依法缴纳采矿权出让收益；对依规已完成有偿处置的探矿权，可直接转为采矿权，不再另行缴纳采矿权出让收益（新增矿种除外）。完善政策性关闭矿业权退出机制，对政策性关闭退出矿业权，探索货币补偿或资源置换等多元补偿方式。

(七) 鼓励矿山尾废资源利用。在满足安全、环保及相关标准的条件下，经县级人民政府和市级以上自然资源、应急管理等部门论证批准，可开发利用尾矿库资源。生产矿山按经批准的开发开采方案综合利用尾矿、废石资源的，如资源已有偿处置，可直接利用；未经有偿处置的，需有偿处置到位。禁止未经批准处置利用尾矿、废石资源。

(八) 统筹工程项目资源利用。经县级以上人民政府批准设立的能源、交通、水利等基础设施、线性工程等建设项目，在用地红线范围内（不含临时用地）因工程施工产生的砂石料可直接用于该工程建设。上述自用后仍有剩余的砂石料，由所在地县级人民政府组织纳入公共资源交易平台处置，扣除必要成本后，所得收益上缴财政。

### 五、推进矿业产业化发展

(九) 加强矿业权市场建设。科学确定矿业权出让计划，按照“以资源兴产业”原则，完善矿业权交易制度，在矿业权公开出让中，明确矿产资源深加工及矿业产业配套等相关要求。进一步规范矿业权转让，加强

国有矿业权转让监督管理。培育诚信市场，建立失信联合惩戒机制。

(十) 全力打造万亿矿业产业集群。培育矿业产业龙头企业，支持省内现有重点矿业企业整合优势资源资产，并购矿产资源勘查、开采、选冶、加工企业，完善精深加工产业链。组建省矿产资源集团，增强对战略性、优势矿产资源的控制和储备。推动“链主+链条”矿业产业发展，建立全省矿产资源全生命周期产业生态。以优势资源为引领，聚焦新能源、新制造、新材料等产业发展，引进资金、技术、人才实力雄厚的企业在我省建立总部基地。培育钨、锑、铅、锌等有色金属，金、银等贵金属，铁、锰、钒等黑色金属，锂、稀土等“三稀”矿产，煤、煤层气等能源矿产，萤石、重晶石、玻璃用石英等非金属矿产，地热、矿泉水等水汽矿产“链主”企业，延伸产业链条，力争打造10个千亿矿业产业集群。

## 六、深化矿产资源管理改革

(十一) 推进矿业权出让制度改革。全面推进矿业权竞争性出让。稀土、放射性矿产勘查开采项目或国务院批准的重点建设项目，可以协议方式向特定主体出让矿业权。基于矿山安全生产和矿业权设置合理性要求，需利用原有生产系统进一步勘查开采矿产资源（普通建筑用砂石土矿类矿产除外）的已设采矿权深部或上部、周边、零星分散资源，及属同一主体、相邻矿业权之间距离300米左右的夹缝区域，可直接以协议方式出让探矿权或采矿权。

(十二) 调整矿业权出让收益征管制度。根据财政部、自然资源部、税务总局印发的《矿业权出让收益征收办法》（财综〔2023〕

10号）等有关规定，制定我省矿业权出让起始价定价规则，切实减轻矿山企业负担，降低勘查风险。对144个矿种，按年度销售收入和规定的收益率逐年计征采矿权出让收益；对其他矿种的矿业权出让收益，允许分期缴纳并降低首期缴纳比例；对不能转采的探矿权，不再征收剩余的出让收益。

(十三) 完善“净矿”出让机制。支持采矿权依法用地用林。尊重矿区群众意愿，拟出让采矿权需事先征求所在地农村集体经济组织意见；涉及使用林地的，还应征求林业主管部门意见；依法依规征收土地或使用集体建设用地，探索采用租赁集体经营性建设用地或以集体经营性建设用地使用权入股、联营等模式，保障矿山合理用地。

(十四) 探索开展矿产资源收购储备。鼓励企业探索开展矿产品收购储备。对国内严重短缺的煤、铁、铜等大宗矿产品，积极拓展国内外市场，增强调节能力。针对国家战略性矿产和我省优势矿产，探索开展省内矿产地储备。

## 七、加强生态环境保护治理

(十五) 严格矿山生态环境保护。压实矿山企业生态保护修复主体责任，严格矿山生态修复基金计提、使用和监管。全面实行矿山生态保护修复年度验收制度。健全生态环境损害赔偿制度，推进矿山生态环境公益诉讼。

(十六) 推进绿色勘查开采。严格落实勘查标准规范，全面推进绿色勘查。促进矿山企业节约集约利用资源，严格执行矿山开采回采率、选矿回收率、综合利用率国家标准。完善绿色矿山标准体系，有序推进绿色矿山建设，新建矿山必须按照绿色矿山标准

进行规划、设计、建设和运营；鼓励生产矿山加快升级改造，建成绿色矿山。

#### 八、增强矿业发展服务保障能力

(十七) 加大政策科技人才支撑力度。发展改革、科技、工业和信息化、财政、人力资源和社会保障、自然资源、生态环境、商务、应急、国有资产监管、林业、金融监管等部门要研究出台支持矿业产业发展的具体政策措施。加大矿业科技创新投入，开展矿业绿色高质量发展科技攻关计划，建立绿色矿业科技创新项目库。依托地勘单位、高等院校和企业开展联合攻关，加快成果转化，推广先进勘查开采冶炼加工技术，鼓励资源循环利用。支持矿业发展“链主”企业储备引进高层次人才，为矿业高质量发展提供人才支撑。

(十八) 强化服务监管。提升政务服务效能，优化矿业营商环境，按规定简化矿业产业发展相关审批登记，构建上下联动、部门协同的矿业产业服务体系。加强公安、自然资源、生态环境、应急管理、林业、市场监管、税务、矿山安监等部门数据信息共享共建，强化矿产资源开发利用、安全生产、生态环境保护等全方位监管。鼓励成立湖南

省矿业联合会，发挥政府和市场的纽带作用，促进矿业企业交流协作和发展。

(十九) 加强考核评价。将矿业绿色高质量发展工作成效纳入省委、省政府对市州、县市区政府和相关部门的考核评价体系，对成绩突出地区予以真抓实干表扬激励等。定期对矿业“链主”企业开展产值增长、技术创新、产业延伸等方面的评价，将评价结果与相关奖励支持政策挂钩。

(二十) 严肃追责问责。国家公职人员不得违规参与涉矿经营性活动，不得利用职务和职权影响在涉矿经营活动中非法为他人谋取利益；违者一经查实，依纪依规从严处理；涉及违法犯罪的，依法移送司法机关。对在矿山资源开发利用、安全生产、生态环境保护等监督管理工作中推诿扯皮、不作为或玩忽职守、徇私舞弊、失职渎职的，移交纪检监察机关追责问责。

本意见自公布之日起施行，《湖南省人民政府办公厅关于全面推动矿业绿色发展的若干意见》（湘政办发〔2019〕71号）同时废止。

湖南省人民政府办公厅

2023年10月8日

(上接第47页)

**第十二条** 工会经费（筹备金）的使用，按照《中华人民共和国工会法》和中华全国总工会、省总工会相关规定执行。

**第十三条** 税务机关代收工会经费（筹备金）的征管费用，按照中华全国总工会相关规定执行，主要用于工会经费（筹备金）的征管、宣传、奖励等方面的支出。

**第十四条** 各级总工会、税务机关要建

立工会组织信息和经费收缴信息交换机制，相互提供代收工会经费（筹备金）相关政策依据和数据资料，各级地方总工会负责联席会议的召集和组织，定期协调、处理工会经费（筹备金）征管工作中的相关事宜。

**第十五条** 本办法自2023年11月1日起施行，以往有关规定与本办法不一致的，以本办法为准。各市州总工会、税务机关应根据本办法制定具体操作规程。

# 湖南省人民政府办公厅 关于印发《补齐农机装备短板打造智慧智能农机 产业链发展高地的若干措施》的通知

湘政办发〔2023〕43号

HNPR—2023—01026

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

《补齐农机装备短板打造智慧智能农机产业链发展高地的若干措施》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

湖南省人民政府办公厅

2023年10月17日

## 补齐农机装备短板打造智慧智能农机产业链 发展高地的若干措施

为建设现代农业产业体系，加快实现“三高四新”美好蓝图，根据2023年中央“一号文件”精神和农业农村部、工业和信息化部有关工作要求，结合我省实际，现就补齐我省农机装备短板，打造智慧智能农机产业链发展高地制定以下措施。

一、明确农机产业链发展目标任务。到2025年，农机装备产业营业收入达到330亿元，智能农机占比超过50%；全省农作物、水稻、油菜等耕种收机械化率分别达到63%、86%、72%以上；设施种植、设施畜禽、设施水产机械化率均达到50%以上。各单位对照任务逐项明确主攻目标和保障措施。（省农业农村厅、省工业和信息化厅等按职责分工负责）

二、加强丘陵山区农机装备创新研发。开展粮油、果蔬茶药棉、笋竹、畜禽水产等南方丘陵山区农机薄弱环节装备研发，开展通用底盘、智能控制、作业感知、南方粘性土壤触土部件减附降阻等“卡脖子”技术攻关。支持湖南智能农机创新研发中心建设，实施农机装备重大科研项目“揭榜挂帅”。加快科技成果转化，推动创新机具广泛应用。（省科技厅、省工业和信息化厅、省农业农村厅、省财政厅、省林业局等按职责分工负责）

三、提高农机装备制造水平。引导我省工程机械、轨道交通、航空航天、电子信息等优势行业骨干企业进入农机制造领域。引导农机生产企业建设“黑灯工厂”、改造生

产线、进行工业设计。对获评国家级示范单位、示范企业，省级标杆企业、创新中心等，按有关政策给予奖励。对设计生产符合首台（套）条件农机装备的企业进行奖励。（省工业和信息化厅、省农业农村厅等按职责分工负责）

**四、开展农机补贴“双试点”。**开展农机购置与应用补贴试点，推动补贴由购置环节向应用环节拓展，探索“优机优补”合理路径。开展农机研发制造推广应用一体化试点，支持农机研发制造与推广应用，建强省级农机鉴定中心，支持国家水田机械质量检测检验中心建设。高质量完成农业农村部、财政部赋予我省的“双试点”任务。（省农业农村厅、省财政厅等按职责分工负责）

**五、提升农机应急救援和社会化服务能力。**依托农机专业合作社等农业生产经营服务组织，建立农机应急救援服务队伍。应急服务队购置排灌、移动烘干等设备设施，符合发放农机购置补贴条件的，予以优先兑付补贴资金。完善农机救灾应急响应机制，编制应急预案，加强应急演练。支持农机专业合作社发展，培训并稳定农机手队伍，加大农机作业补贴力度，建设区域性农机维修网点，切实提升农机社会化服务保障能力。（省农业农村厅、省财政厅、省应急厅等按职责分工负责）

**六、加强农机应用基础设施建设。**创新高标准农田投融资模式，大力实施高标准农田建设和改造提升工程。加快建设设施农业示范基地和高标准工厂化、智能化集中育秧中心。鼓励发展设施农业，依法保障设施农业用地。（省农业农村厅、省自然资源厅、省林业局等按职责分工负责）

**七、推动湘产农机“走出去”。**引导农机企业组建“走出去”联盟，参与国内外农机展示展销，在“一带一路”沿线国家和地区建设农机售后服务基地。落实湘产农机装备出口退税政策。鼓励金融机构优化进出口贸易和对外投资金融服务，加大对农机企业贸易融资支持力度。（省商务厅、省税务局、中国人民银行湖南省分行、国家金融监督管理总局湖南监管局、省地方金融监管局等按职责分工负责）

**八、加快先进适用农机“引进来”。**瞄准国内外农机龙头企业和先进产品，加大招商引资力度，出台优惠政策，积极争取相关企业在我省布局生产基地。鼓励国内外农机配套和服务企业来湘合作，推动农机产业链补链强链。（省农业农村厅、省工业和信息化厅、省商务厅等按职责分工负责）

**九、实施“人才强机”工程。**提高入湘工作的高精尖农机人才待遇。对企业从省外引进高层次科技人才，年薪50万元以上，且在我省依法缴纳个人所得税、工作一年以上的，按照《湖南省财政支持企业科技创新若干政策措施》有关规定给予奖励。支持农机生产企业定向培养农机高端人才。（省委组织部、省科技厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省农业农村厅等按职责分工负责）

**十、加大农机购置与应用补贴力度。**加快农机新产品鉴定大纲编制，为创新机具和重要农产品生产及加工设备纳入补贴范围创造条件。将生猪自动饲喂、粪污处理、屠宰加工，设施渔业，笋竹生产及初加工等成套设施设备按规定纳入农机购置与应用补贴范围。对高端智能、绿色环保（下转第56页）

# 湖南省住房和城乡建设厅 关于印发《湖南省限额以下居民自建房工程 竣工验收管理办法（试行）》的通知

湘建村〔2023〕104号

HNPR—2023—14008

各市州、县市区人民政府：

经省人民政府同意，现将《湖南省限额以下居民自建房工程竣工验收管理办法（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

湖南省住房和城乡建设厅

2023年9月8日

## 湖南省限额以下居民自建房工程竣工 验收管理办法（试行）

### 第一章 总 则

**第一条** 为规范限额以下居民自建房工程竣工验收，确保居民自建房建设工程质量安全，根据《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》《住房和城乡建设部等15部门关于加强经营性自建房安全管理的通知》《湖南省居民自建房安全管理若干规定》《湖南省农村住房建设管理办法》《湖南省人民政府办公厅关于〈湖南省居民自建房安全管理若干规定〉实施工作的意见》（湘政办发〔2023〕7号）等有关要求，制定本办法。

**第二条** 凡在本省建设的限额以下居民自建房，包括异地新建、改（扩）建、原址

重建工程的验收活动，适用本办法。

**第三条** 三层及以上的居民自建房，且工程投资额在30万元以上或建筑面积在300平方米以上的简称为限额以上居民自建房；其他居民自建房简称为限额以下居民自建房。

**第四条** 乡镇人民政府、街道办事处是本行政区域内居民自建房工程竣工验收属地管理的牵头单位，实施居民自建房工程竣工验收统筹、协调、服务工作。

村民委员会、居民委员会协助并参与居民自建房工程竣工验收工作。

**第五条** 县级以上住房城乡建设主管部门负责本行政区域内居民自建房工程竣工验收的业务指导工作。

**第六条** 居民自建房工程竣工验收由建

房居民负责组织实施。

**第七条** 乡镇人民政府、街道办事处应委托不少于1名工程专业技术人员参与居民自建房建设关键节点的巡查，并按照“六到场”要求实施现场踏勘检查、监督分项、分部工程验收。

## 第二章 竣工验收程序和内容

**第八条** 居民自建房工程完工后，由建房居民确定好验收的时间、地点、竣工验收小组名单，书面告知乡镇人民政府、街道办事处。

**第九条** 乡镇人民政府、街道办事处收到告知后，查验居民自建房工程是否符合下列条件。符合的，可派出相关人员参与竣工验收工作；不符合的，须及时向建房居民提出整改建议：

（一）已办理规划、用地审批手续，并通过了用地规划验收；

（二）因选址困难需要实施切坡建房的，在乡镇人民政府、街道办事处指导下，按照有关技术规范做好了坡体防护，并确认符合相关标准；

（三）承揽居民自建房的乡村建设工匠或者施工企业（以下统称施工方）已完成经审查批准的设计图纸（标准图集）、地基基础设计（如有）和施工合同（协议）包括的各项建设内容。并与建房居民签订了《湖南省限额以下居民自建房工程质量保修书》（附件1）；

（四）施工方在居民自建房工程竣工后对工程质量进行了检查，确认工程质量符合有关法律、法规和相关标准、规范、指南；

（五）“六到场”等关键环节均有乡镇人

民政府、街道办事处委托的工程专业技术人员参加，县级住房城乡建设、自然资源部门以及乡镇人民政府、街道办事处在日常巡查或者抽检中发现并责令整改的问题已全部整改合格；

（六）法律、法规和相关标准、规范、指南规定的其他条件。

**第十条** 在确定验收时间、地点后，由建房居民组织勘察方（如有）、施工方、设计方（如有）、监理方（如有）形成竣工验收组进行竣工验收，乡镇人民政府、街道办事处委托的工程专业技术人员应参加并对竣工验收进行监督，也可邀请村支两委相关人员或建房专干参与。验收组各方应结合日常检查及整改情况，通过查阅资料、实地查验等形式形成竣工验收结论。

乡镇人民政府、街道办事处委托的工程专业技术人员应在工程竣工验收过程中对验收组织形式、参加验收单位人员资质资格，以及勘察、设计、施工等环节执行法律、法规、规范、强制性标准等情况进行监督，在工程竣工验收时签署监督意见。现场踏勘和分项验收等关键环节，原则上应当有乡镇人民政府、街道办事处委托的工程专业技术人员参与。

**第十一条** 居民自建房工程竣工验收合格后，验收组人员应在《湖南省限额以下居民自建房工程竣工验收单》（附件2）上签署意见，作为该居民自建房工程竣工验收合格的证明文件，以及办理居民自建房不动产登记的依据。

**第十二条** 实施居民自建房镶嵌永久性标志牌制度（附件3），落实房屋质量安全相关主体责任。

**第十三条** 居民自建房工程经竣工验收合格后，方可投入使用。未组织竣工验收或者竣工验收不合格的，不得投入使用，擅自投入使用的，由乡镇人民政府、街道办事处责令停止使用，并不得办理不动产登记。

### 第三章 竣工验收备案和抽查

**第十四条** 居民自建房工程验收合格后15日内，应进行竣工验收备案。由村民委员会、居民委员会负责，建房居民配合，按照《湖南省限额以下居民自建房竣工验收资料归档表》（附件4）收集齐建房资料并报乡镇人民政府、街道办事处，建立居民自建房工程档案。

乡镇人民政府、街道办事处在竣工验收合格后90日内报送一份工程档案至县级住房城乡建设主管部门，存入县级城建档案馆，并将居民自建房工程档案录入湖南省农村住房规划建设管理信息系统。改（扩）建、

原址重建的居民自建房建房档案应纳入原档案一并管理，无原档案的应当建立新档案。

**第十五条** 县级住房城乡建设主管部门对本行政区域内居民自建房工程竣工验收工作开展抽查检查。在抽查检查过程中发现问题应及时交由乡镇人民政府、街道办事处督促整改，并对整改情况予以指导和复查。

**第十六条** 建房居民入住一个月之内，乡镇人民政府、街道办事处应对居民自建房进行功能验收，重点验收水、电能否正常使用；化粪池使用功能是否正常，是否符合卫生标准要求。如发现问题应及时交由建房居民进行整改，并对整改情况予以指导和复查。

### 第四章 附 则

**第十七条** 本办法自公布之日起施行，有效期至2024年9月1日。

（附件略）

（上接第53页）农机实行“优机优补”。按规定时限兑付农机购置与应用补贴资金。鼓励市县探索发放农机租赁补贴。（省农业农村厅、省财政厅等按职责分工负责）

**十一、加大金融支持力度。**引导金融机构对购机户、农机销售企业发放信用贷款、担保贷款或机具抵押贷款。支持符合条件的农机企业发行短期融资券、中期票据和定向工具等非金融企业债务融资工具，拓宽企业融资渠道。探索省级政府投资基金对信誉好、实力强的优质农机企业进行股权投资支持。扶持农机企业上市，推动农机企业进入资本市场发展。（中国人民银行湖南省分行、国家金融监督管理总局湖南监管局、省地方

金融监管局、省财政厅、湖南证监局等按职责分工负责）

**十二、建立机制强化考核。**将补齐农机装备短板打造智慧智能农机产业链发展高地纳入乡村振兴战略实施考核范围。省农业农村厅负责统筹协调，省工业和信息化厅、省科技厅、省财政厅、省商务厅、省地方金融监管局等省直相关部门按照责任分工抓好落实。各市州、县市区人民政府要切实加强组织领导，并将补齐农机装备短板打造智慧智能农机产业链发展高地纳入本地区经济社会发展和农业农村工作发展规划，统筹协调、系统推进。（省直相关部门等按职责分工负责）