



丽水市耕地保护利用规划 (2023-2027年)

[征求意见稿]

二〇二三年三月

目录

PART 01

现状基础

PART 02

指导思想与
目标任务

PART 03

严守耕地和永久基本
农田保护红线

PART 04

促进耕地空间布局
优化

PART 05

引导国土综合整治，明
确保护与利用潜力

PART 06

积极部署重大行动和
重点工程

PART 07

强化规划实施保障

前言 | PREFACE

“耕地是粮食生产的命根子”、“藏粮于地、藏粮于技”，要求采取“长牙齿”的硬措施全面落实最严格的耕地保护制度。

——习近平

耕地保护与利用是实现国家粮食安全、农民增收、农业发展、生态恢复等愿景的重要基础。树立“大食物观”，系统谋划耕地保护与利用工作，抓好粮食和重要农产品稳产保供，统筹协调好发展与安全、保护与保障的关系，是贯彻落实习近平总书记关于耕地保护、粮食安全和农业高质量发展等重要论述精神的扎实举措，是全省落实最严格的耕地保护制度、坚决守住耕地保护红线、夯实高质量发展建设共同富裕示范区粮食安全基石的关键措施，具有重要的意义。

丽水市多山地丘陵，耕地资源稀缺，必须牢牢守住耕地保护红线。研究编制《丽水市耕地保护利用规划（2023-2027年）》（以下简称《规划》）是丽水市国土空间总体规划进一步强化耕地保护与利用的有力举措，是加强生态文明建设和成为“全面展示浙江高水平生态文明建设和高质量绿色发展成果和经验的重要窗口”提供有力的资源保障。

01

现状基础

1.1 形势与背景

1.2 现状与本底

1.3 成效与调整



1.1 形势与背景

面临形势



战略新高度

- 全球**粮食安全形势**异常严峻。
- 粮食安全问题逐渐**政治化**。
- 将耕地保护与粮食安全提升到**新的战略高度**。



时代新要求

- 全面落实粮食安全耕地保护**党政同责**。
- **加强用途管制**，规范占补平衡，强化土地流转用途监管。



保护新格局

- 构建**差别化耕地用途管制制度**，形成“现状耕地-稳定耕地-永久基本农田-高标准农田-粮食生产功能区”**金字塔形耕地保护格局**。



共富新示范

- 按照“**高质量发展建设共同富裕示范区**”的定位要求，加快农业农村现代化建设。
- 建立**耕地保护价值实现机制**，建立符合县域特色的特色农业产业利用策略。



1.2 现状与本底



国土空间现状



全市整体呈现 “以林为主、耕地较少” 的资源格局

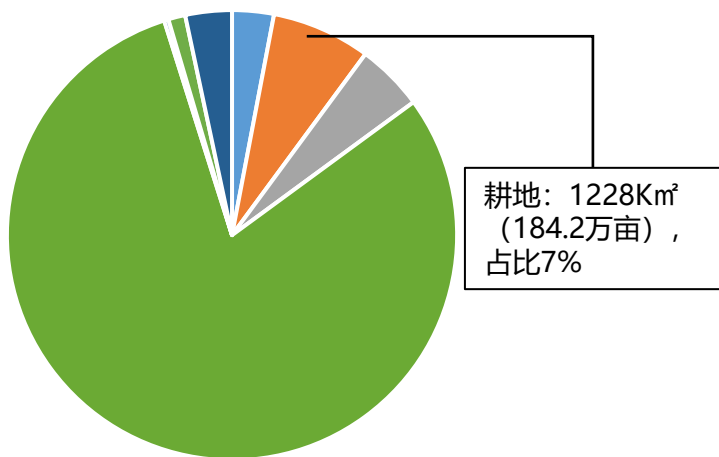


全市山地面积众多，呈 “‘九山半水半分田’，山多田少” 地类格局



全市耕地质量总体处于中高等水平，呈现 “东南高、中部较低” 的分布格局

丽水市现状地类结构图



- 建设用地
- 耕地
- 园地
- 林地
- 草地
- 水域
- 其他用地



1.2 现状与本底

耕地与恢复地类现状

二调耕地（2018变更）：262万亩

三调耕地（2020变更）：184万亩

稳定耕地
169万亩

不稳定耕地
15万亩

耕地
流出
较大

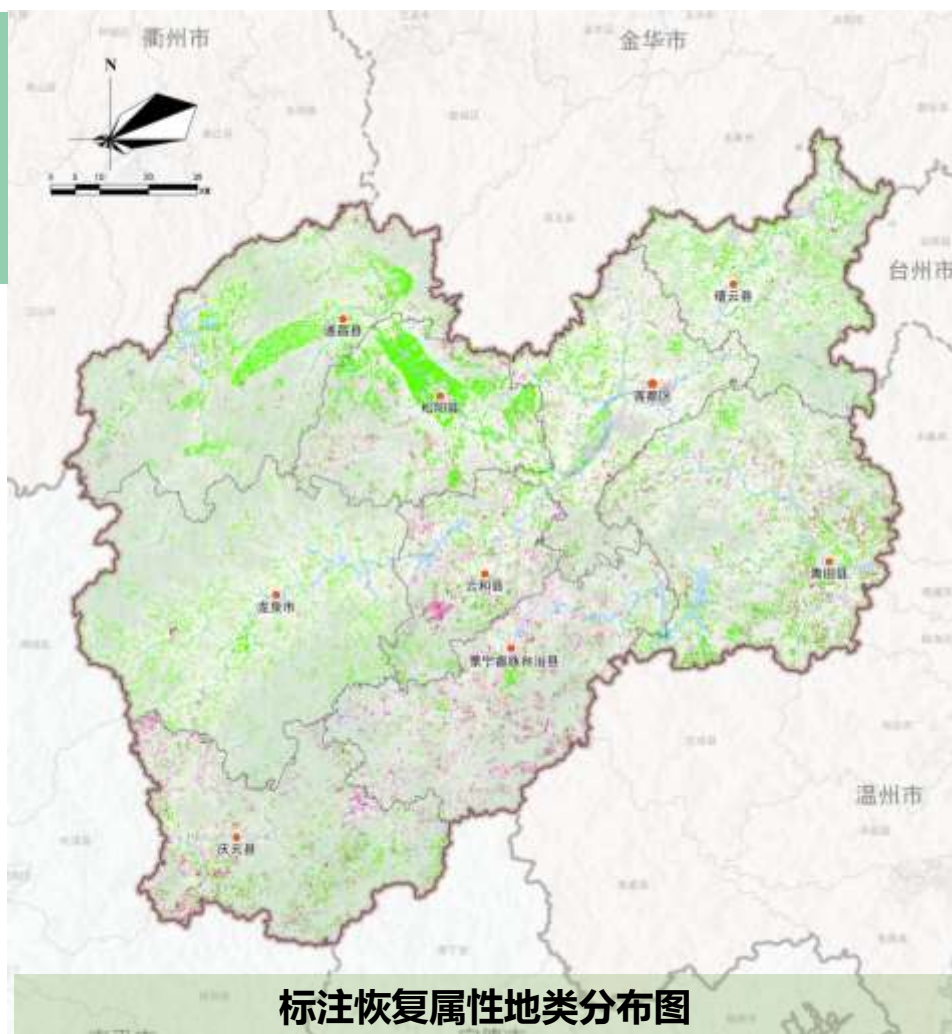
梯田
120万亩

坡耕地
39万亩

二调为耕地

“三调”为工程恢复
13.91万亩

“三调”为即可恢复
76.11万亩



1.2 现状与本底

耕地质量情况

耕地质量总体处于中高等水平

- 耕地质量总体处于中高等水平，平均耕地质量等别为10等，最高耕地质量等别为7等，仅占3.7%，无低等地。

土壤环境质量类别划分

- 丽水市土壤环境质量类别划分成果中划定为严格管控类的耕地0.036万亩，主要分布在龙泉市。

现状耕地质量等别分布图



严格管控类的耕地区域分布图



耕地面积与坡度

- 耕地立地条件差，破碎化程度高，农业生产空间分散



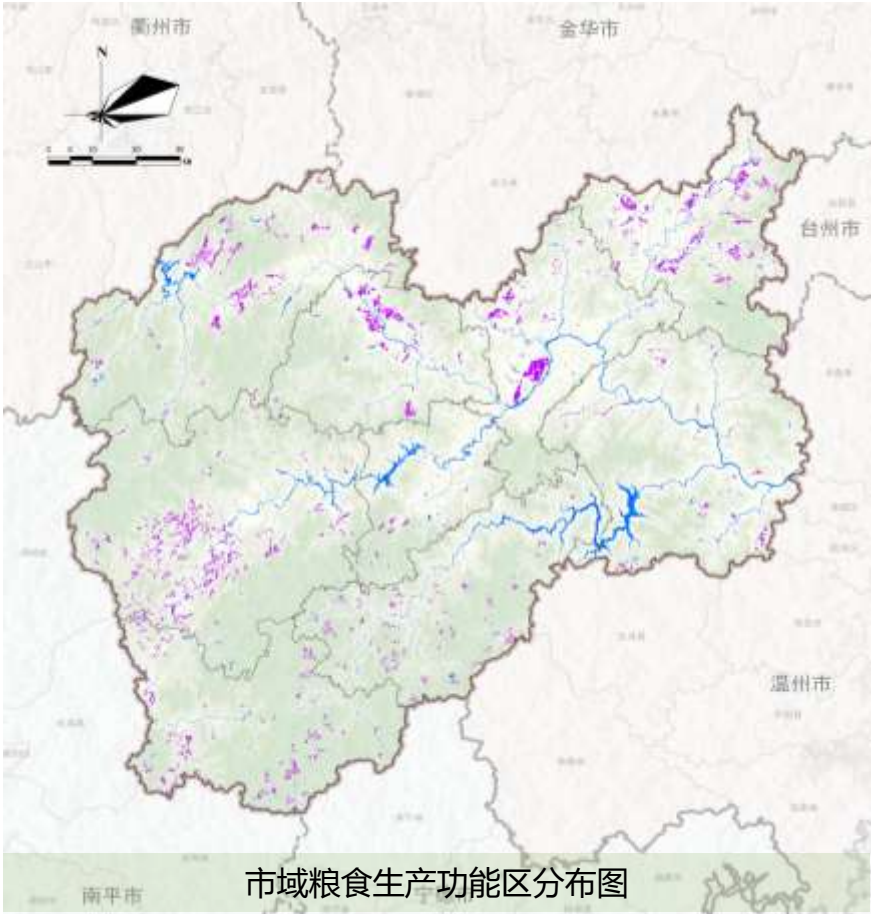
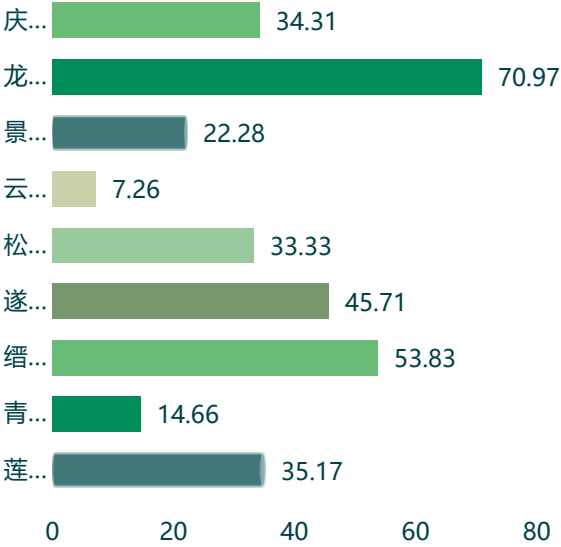
1.2 现状与本底



优质农田建设情况

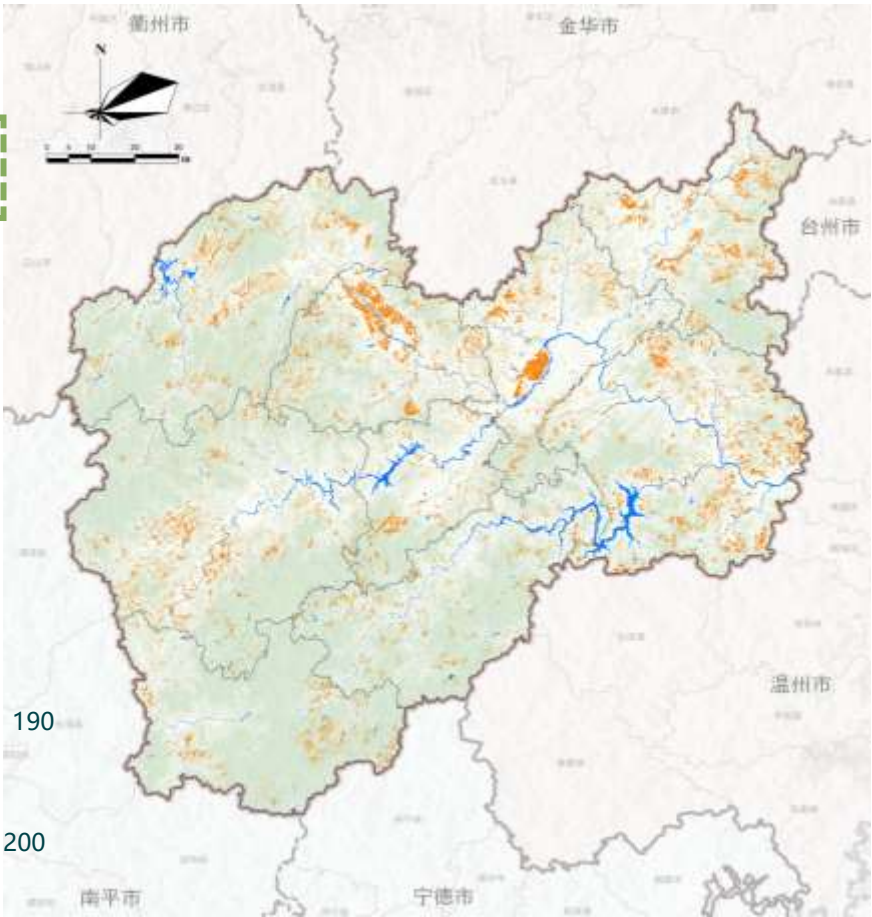
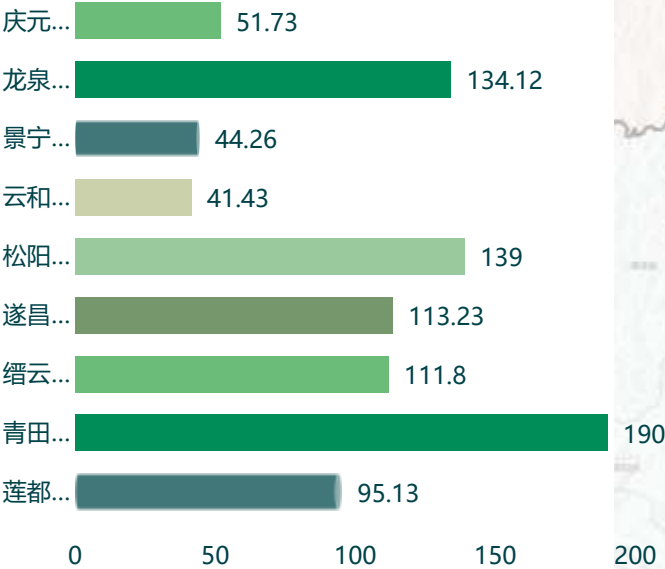
丽水市粮食生产功能区

317.52平方千米 (44.98万亩)



丽水市高标准农田

920.7平方千米 (138.11万亩)



1.3 成效与挑战

取得成效

严守耕地保护红线

在国土空间规划中，落实耕地保护优先序，将耕地保有量和永久基本农田保护任务足额带位置分解下达，做到优先划定、应划尽划、应保尽保。全市共划定**150.22万亩永久基本农田**，足额完成永久基本农田保护任务，并实现上图入库、落地到户。

有效保障粮食安全

我市通过农田水利建设、农业综合开发、低丘缓坡综合开发利用、粮食生产功能区建设和土地整理等农田建设工程，农田基础设施水平得到极大的提高，基本实现“旱能灌、涝能排、路相通、渠相连”的建设目标。我市累计建成**高标准农田138.11万亩**，建成**粮食生产功能区44.98万亩**，为稳定和提高粮食生产能力提供了坚实的物质基础。

硬核举措多管齐下

我市高度重视耕地保护与粮食安全工作，**坚决采取“长牙齿”的硬措施**。依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，实现了耕地保护信息化管理，推动实现横向联动、纵向联通、信息共享、全程监管，有力支撑了耕地保护各项工作，促进了耕地保护规范化、精细化。**严格落实耕地占补平衡和进出平衡，稳妥推进耕地功能恢复，稳步增加耕地总量。**

土地整治基础夯实

我市持续推进“千万工程”，十三五期间开展了乡村全域土地综合整治工程**59个**：高标准农田建设面积达**22800.60公顷**，耕地质量提升**5611.19公顷**，旱改水面积**3437.05公顷**，新垦造耕地面积**5010.10公顷**；建设用地复垦面积**5696.65公顷**，建设用地整治盘活**946.04公顷**，建设“四好农村路”达**1436.31千米**



1.3 成效与挑战



问题挑战



1

耕地空间破碎化

2

生产利用两非化

3

补充耕地边际化

4

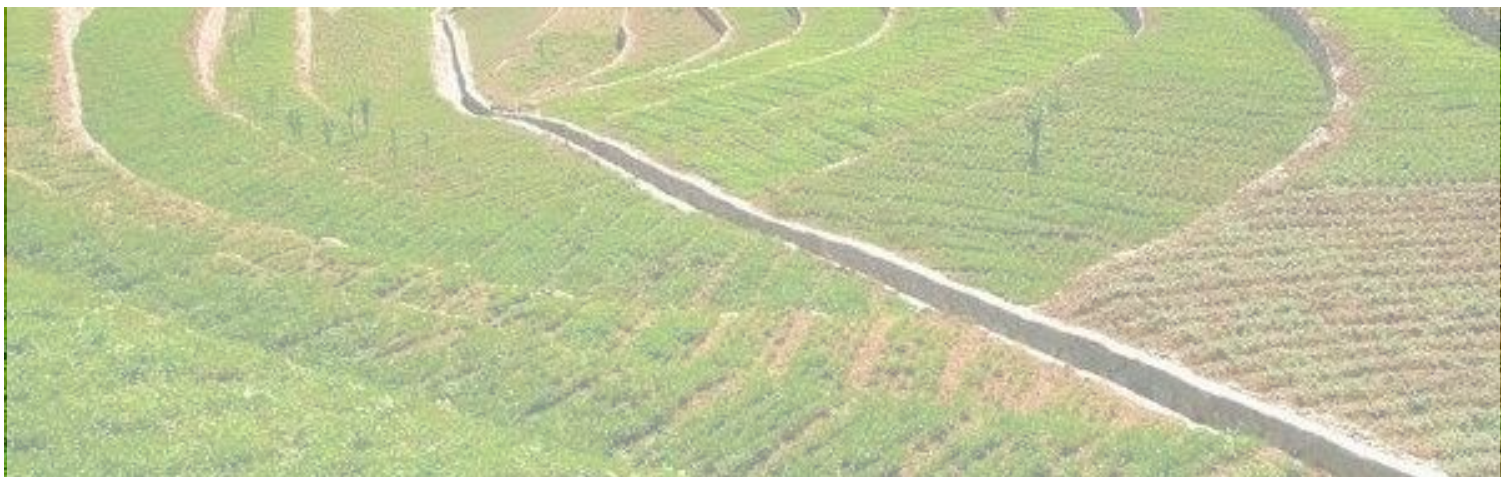
后备资源瓶颈化

5

监管机制低效化

6

综合整治迫切化





1.3 成效与挑战



面临机遇

耕地保护更加鲜明

党的十八大以来，习近平总书记反复强调耕地保护的极端重要性，要求“采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，全面压实各级党委和政府耕地保护责任”，“中央要和各地签订耕地保护‘军令状’，严格考核、终身追责，确保十八亿亩耕地实至名归”。

规划基础更加扎实

《丽水市国土空间总体规划（2021-2035年）》已进入最后攻坚，当规划批复后，将成为我市空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。

科技支撑更加有力

科技攻关是坚持最严格的耕地保护制度，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略的重要支撑。近年来，遥感、大数据、云计算、物联网等技术的飞速发展，为自然资源管理与业务发展提供重要动力。

政策引领更加强劲

多部门出台政策保障农村一二三产业融合发展的合理用地需求，为农村产业发展壮大留出用地空间。政策引领下，资本下乡引入技术、资金、人才等要素，推动农地利用规模化、现代化，高质量推进农村产业融合发展，市场驱动更加强劲。

02

指导思想 与目标任务

2.1 指导思想

2.2 目标任务

2.3 控制指标

2.1 指导思想

指导思想

坚持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，深刻认识进入新发展阶段的历史方位，准确把握坚持贯彻新发展理念的时代要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展。忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”，贯彻落实耕地保护基本国策，坚持最严格的耕地保护制度，以国土空间规划为引领，切实加强国土空间用途管制，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，以确保国家粮食安全和农产品质量安全为目标，构建保护有力、集约高效、监管严格的耕地保护新格局，牢牢守住耕地保护红线，构筑坚实的自然资源与绿色空间基础。

规划目的

粮食生产安全底线
全面落实

耕地保护长效机制
全面建立

农业产业发展基础
全面夯实

国土空间治理能力
全面提升

规划原则

坚持量质并重 从严落实耕地保护

坚持严格执法 依法依规实施监督

坚持系统推进 统筹开展耕地治理

坚持永续利用 全面保障粮食安全



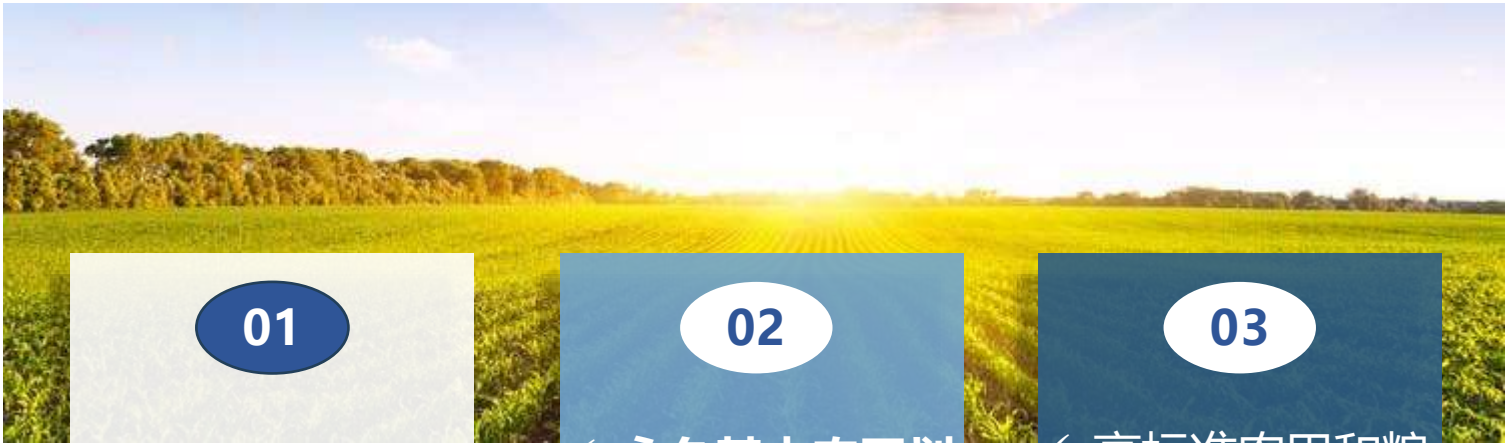
2.1 目标任务

总体目标

至2027年，全市耕地保护取得显著成果，全面落实藏粮于地、藏粮于技战略，保障国家粮食安全，建立保护与共富相协调的耕地保护利用新思路，为基本实现社会主义现代化国家构筑坚实的资源基础。



耕地保护得到有效落实



01

✓ 耕地保护目标
不少于
176.20万亩

02

✓ 永久基本农田划
定面积不少于
150.22万亩

03

✓ 高标准农田和粮
食功能区总量
不降低

落实**保护**责任
严守耕地红线



优化农业结构
推进高效**利用**



健全体制机制
强化用途**管制**



开展系统**治理**
重塑新型格局



构建**监管**体系
推行常态管控



2.3 控制指标

主要规划控制指标情况表

序号	指标名称	2027年	单位	指标属性
1	耕地保护目标	176.20	万亩	约束性
2	永久基本农田保护任务	150.22	万亩	约束性
3	高标准农田建成面积	166.98	万亩	约束性
4	粮食生产功能区建成面积	44.98	万亩	约束性
5	新增万亩以上永久基本农田建设片数	1	片	预期性
6	新建数字农业工厂和数字化改造规模种养基地累计数	30/200	个	预期性
7	口粮自给率	94.2	%	预期性
8	生态造地面积	2.35	万亩	预期性
9	旱地改水田面积	0.56	万亩	预期性
10	设施农业机械化率	35	%	预期性
11	优质表土用于垦造耕地项目覆土比例	80	%	预期性
12	恢复耕地功能面积	1.53	万亩	预期性



03

严守耕地和永久 基本农田保护红线

3.1 从严落实耕地保护目标

3.2 严格耕地用途管制

3.3 全面深化田长制

3.4 健全地方法律法规

3.1 从严落实耕地保护目标

■ 严格落实耕地和永久基本农田保护任务

- 耕地保有量和永久基本农田带位置逐级分解下达，作为各级国土空间规划的刚性指标，逐级签订耕地保护和粮食安全责任书。
- 按有关规定落实补划，补划应做到“数、线、图”一致，确保能落地、可考核、可追责。

■ 严肃开展耕地和永久基本农田划定成果核实处置

- 坚持“总体稳定、局部处置”的原则，全面查清耕地保护目标和永久基本农田保护任务中因农业结构调整等原因形成的非耕地，区分不同情形分类处置，积极稳妥进行恢复整改和调整补划，确保耕地保有量和永久基本农田划真划实

■ 建立永久基本农田特殊保护机制

- 落实永久基本农田保护责任，健全补充和更新完善资料档案，及时补充更新永久基本农田保护标志牌和界桩等，强化耕地保护共同责任。
- 结合田长制，建立网格化管理新模式，与“自然资源执法监管信息平台”有效衔接，确保永久基本农田保护任务落到实处。

3.2 严格耕地用途管制

规范耕地“占补平衡”

- 强化耕地“占补平衡”主体责任，构建“县域补充、市域平衡为主体，国家统筹、省级统筹适度支持”的补充耕地机制，落实补充耕地全过程监管。
- 统筹实施各类土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等，多渠道落实补充耕地任务。

严格管控“进出平衡”

- 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。
- 严格管控一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。
- “进出平衡”实行以县域自行平衡为主、市域或省域范围内统筹落实为辅。

严肃处置违法违规占用耕地问题

- 坚决遏制新增违法违规占用耕地行为。充分运用信息化技术手段和“耕地智保”“浙农田”等数字化建设应用场景，构建“人防”+“技防”的耕地保护新格局，坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”，全面建立违法违规占用耕地“增违挂钩”制度。

强化永久基本农田特殊保护

- 加强永久基本农田占用补划管理，划定的永久基本农田，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。
- 严格规范永久基本农田布局调整，在土地综合整治等相关建设中必要的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。

3.3 全面深化田长制

深入构建田长制责任体系

- 深化省、市、县、乡村五级田长和村级耕地保护巡查员责任制，对于违法违规占用耕地的，一律倒查田长和巡查员履职情况、一律倒查铁塔探头监管情况。
- 严格耕地保护责任目标考核和粮食安全责任制考核，强化耕地保护绩效考核，完善奖惩机制。

落实田长制主要任务

- 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。
- 扎实提升耕地质量，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。
- 全面构建“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

- 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。
- 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，激发基层田长履责的内生动力。



3.4 健全地方法律法规

建立地方耕地保护法律法规体系

积极推动《浙江省耕地保护条例》研究编制工作，在全面系统梳理现有耕地保护法律法规和最新保护要求的基础上，建立与《耕地保护法》相适应的地方法律法规体系，准确把握新时期全省耕地保护面临的新形势与新要求，进一步推进耕地保护制度化、规范化。

加强耕地保护政策研究

加快推进“三权分置”制度下的耕地保护政策研究，完善健全农村流转土地经营权管理办法，明确流转区域、管理责任、审查程序、监督管理等内容。

探索经营权市场价值实现机制，以此推动集体土地统一流转、统一经营，在此基础上深入推进耕地“非粮化”整治

健全耕地保护督察考核机制

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。



04

促进耕地空间 布局优化

4.1 促进耕地空间布局优化

4.1 促进耕地空间布局优化

“一核、三区、一带、多点”

一核

环中心城区耕地集聚区

以莲都区、缙云县、青田县为主的集中连片耕地聚集区域

三区

河谷盆地耕地集聚区、松谷盆地耕地集聚区、低山丘陵耕地集聚区

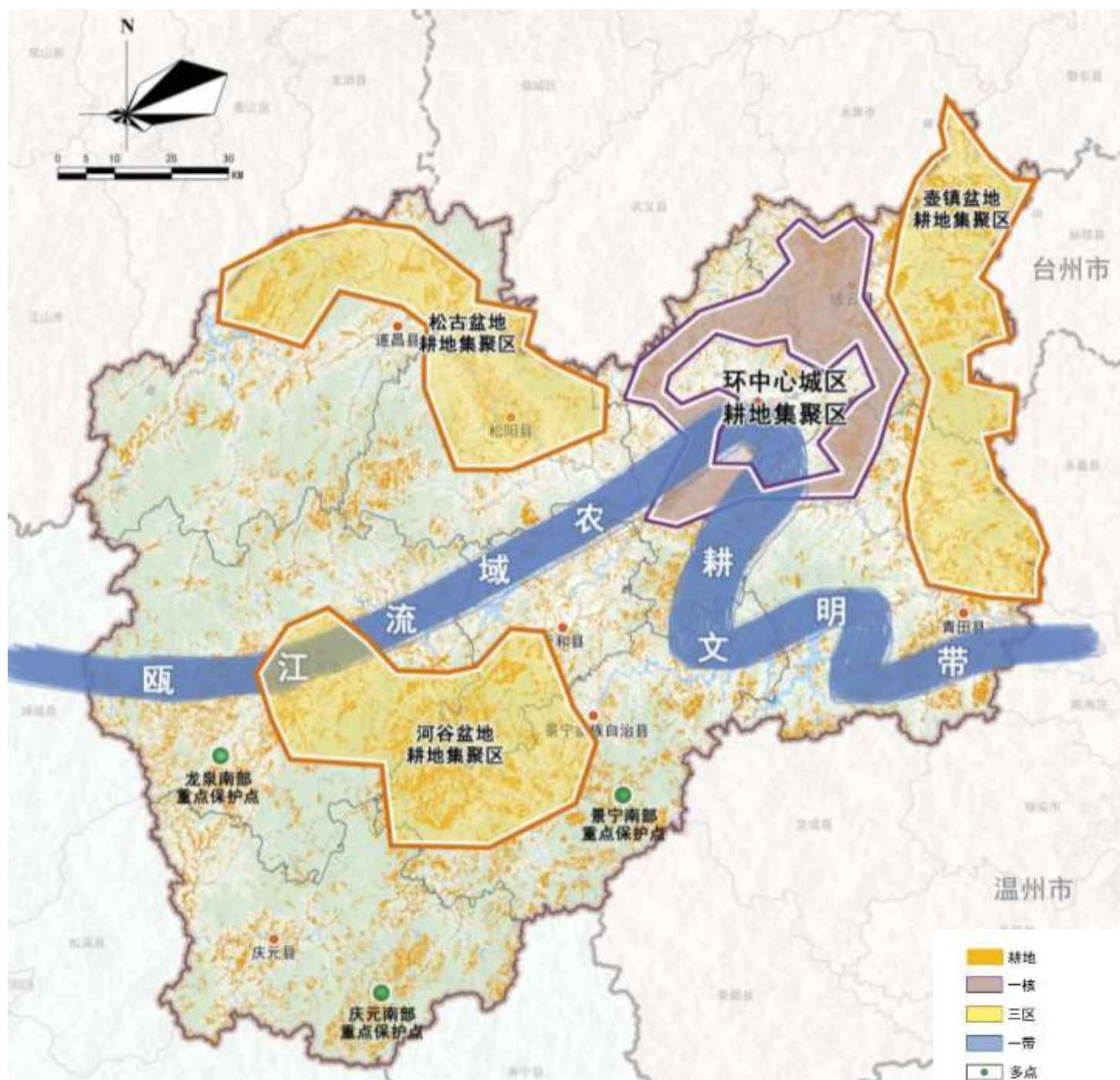
集中在碧湖盆地、松古盆地、壶镇盆地以及河谷盆地等产粮区。

一带

为瓯江流域农耕文明带

多点

多个耕地集中分布重点保护点



05

引导国土综合整治，明确保护利用潜力

5.1 大力实施土地整治，稳步增加耕地数量

5.2 稳步推进提质工程，着力提升耕地质量

5.3 积极开展生态修复，推动耕地生态建设

5.4 合理优化用地布局，引导耕地进出平衡

5.5 农田产能分类管控，落实产能占补平衡

5.1 大力实施土地整治，稳步增加耕地数量

至2027年：

耕地
功能
恢复

新增2.67万亩

主要分布于松阳县、
云和县、缙云县、
庆元县

新垦
造耕
地

新增1.43万亩

主要分布于松阳县、
云和县、缙云县、
庆元县

建设
用地
复垦

总规模9.12万亩
补充耕地6.97万亩
主要分布于松阳县、
云和县、缙云县、庆
元县



耕地功能恢复地块分布图



宜耕后备资源分布图

5.2 稳步推进提质工程，着力提升耕地质量

百千万亩方连片整治潜力

万亩方

1片，1.60万亩
(耕地1.21万亩)

千亩方

161片，30.01万亩
(耕地16.76万亩)

百亩方

4211片，101.93万亩
(耕地62.15万亩)

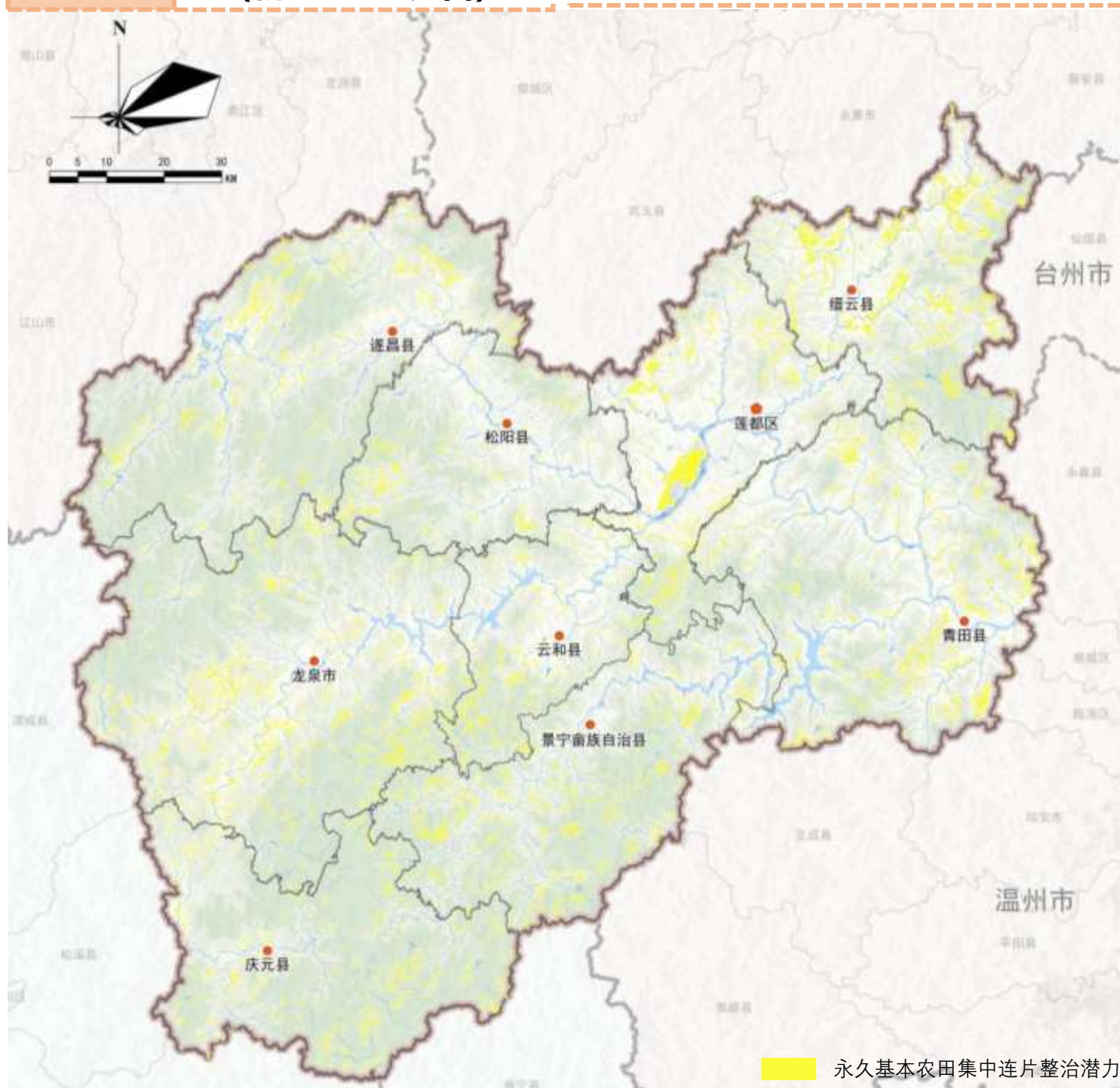
“旱地改水田”重点区域

0.56万亩

松阳县、青田县、龙泉市、庆元县

耕作层土壤剥离再利用

全市优质表土用于垦造耕地项目比例达80%以上



“百千万”永久基本农田集中连片整治潜力分布图

50cm
以下

181.89万亩，主要分在景宁县、龙泉市、青田县。

**50cm-
100cm**

57.52万亩，主要分在缙云县、遂昌县、莲都区。

100cm
以上

4.67万亩，主要分在遂昌县、缙云县、莲都区。

耕地土壤污染修复治理

严格管控类的耕地

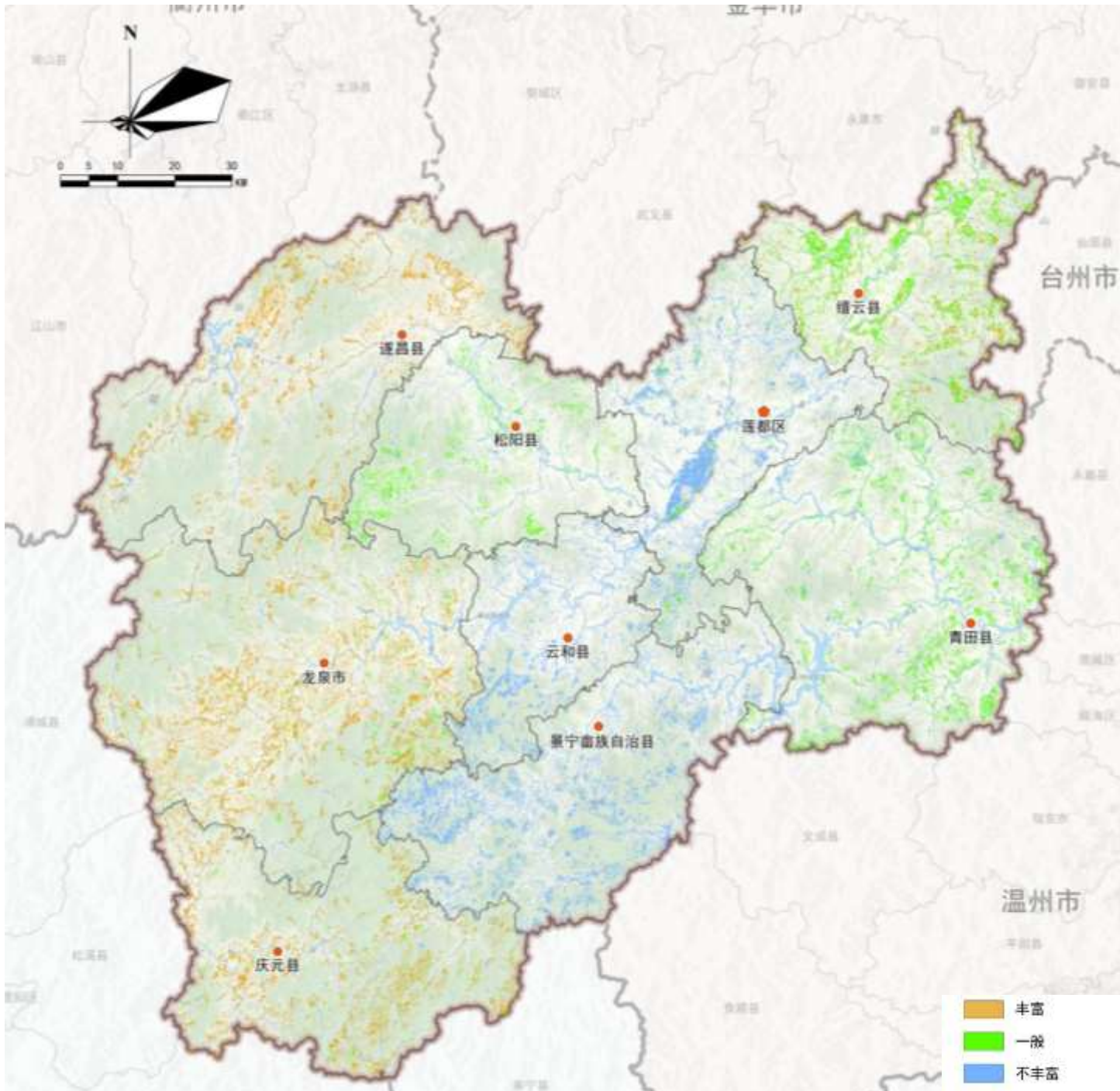
0.036
万亩

龙泉市

土壤生物多样性不丰富区

98.70
万亩

景宁县、莲都区、云和县



耕地土壤生物多样性分布图

5.4 合理优化用地布局，引导耕地进出平衡

规划拟退出不适宜耕种的耕地

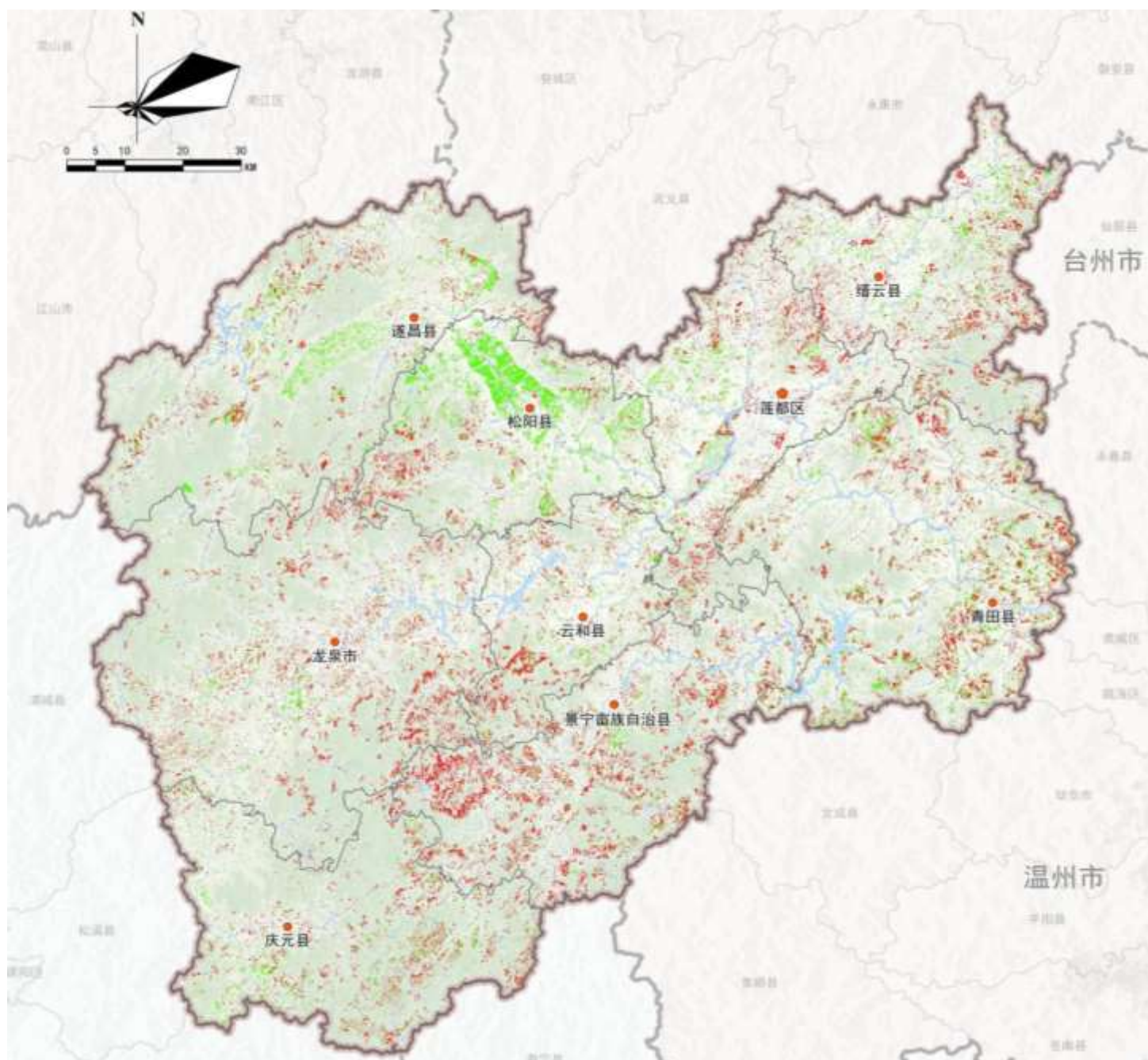
2.67万亩

- 主要位于景宁县、云和县、龙泉市等县市的坡耕地地区。

规划拟将其他农用地恢复为耕地

2.67万亩

- 主要位于松阳县、遂昌县等县平原、盆地地区。



丽水市宜进宜退耕地潜力分布图

5.5 农田产能分类管控，落实产能占补平衡

新建粮食生产功能区

8.60亩

化肥农药使用量

零增长

新建高标准农田

9.36亩

农作物秸秆综合利用率

95%以上

灌溉水有效利用系数

0.594

畜禽粪污综合利用率

90%以上

科技进步对粮食单产的贡献率

年均增长1个百分点

粮食自给率

84.2%

构建完善的粮食综合生产能力提升体系

06

积极部署重大行动和重点工程

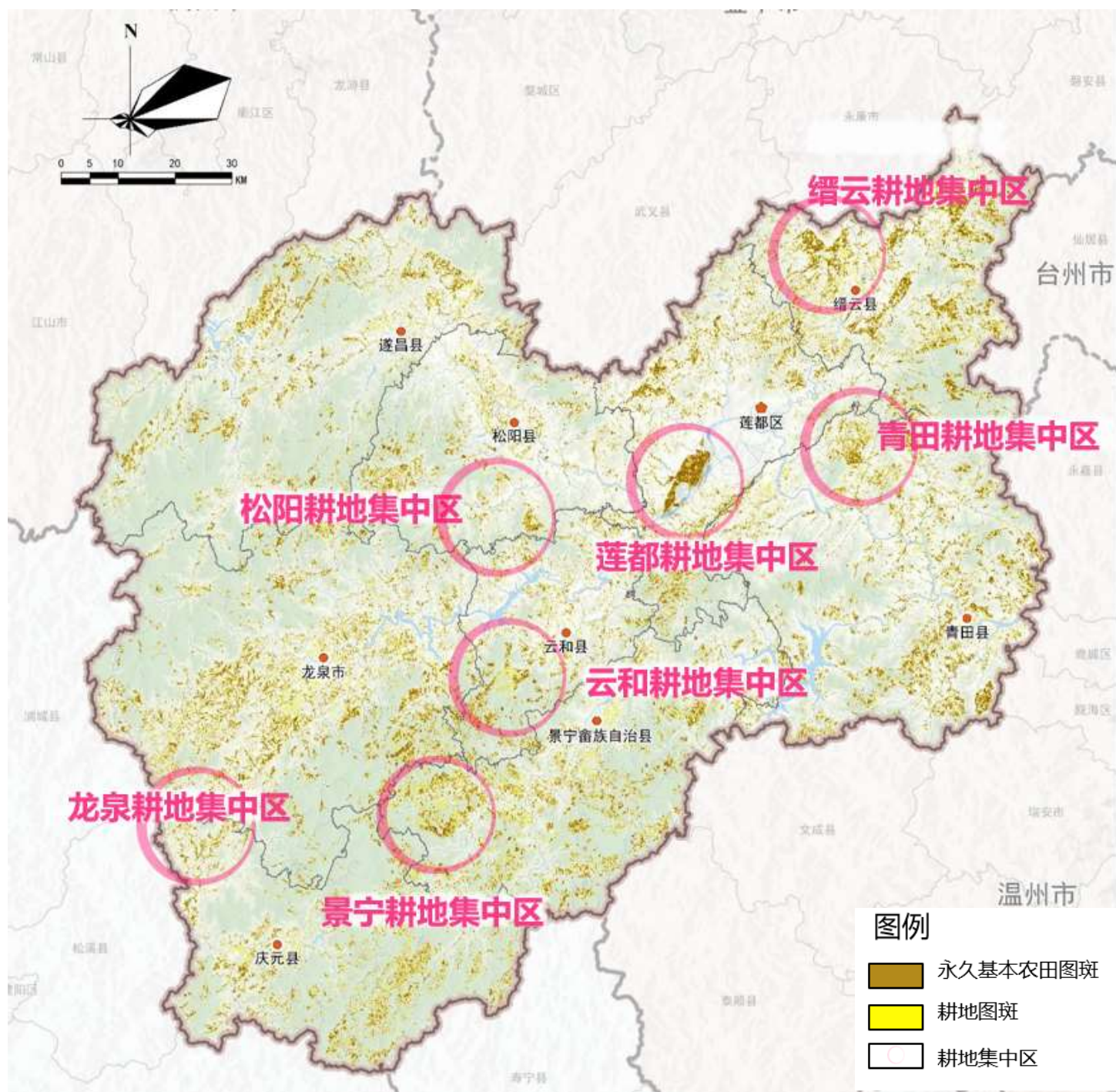
- 七大行动

6.1 百千万永久基本农田集中连片整治专项行动

- 至2027年积极开展不少于**22片“百亩方”**、**60片“千亩方”**、**1片“万亩方”**永久基本农田集中连片区，整治后集中连片耕地规模达到**10.74万亩**。

实施成效

- 贯彻落实省级下达永久基本农田集中连片整治任务
- 切实加强耕地质量建设，稳妥推进耕地“非农化”、“非粮化”整治
- 实现永久基本农田集中连片、规模种植和高水平保护
- **保障丽水市粮食安全。**



市域耕地、永久基本农田分布图

农田整治

推进永久基本农田集中连片整治、旱地改水田耕地质量提升、耕地后备资源开发以及农田基础设施建设

村庄整治

推进农村人居环境提升、基础设施配套建设、产业发展要素保障

生态修复

推进人居环境、河湖水系、水土流失等方面的整治修复



市域跨乡镇土地整治项目分布图

6.3永久基本农田划区定界行动

内业处理

展工作底图制作，影像图上边界校核，预标注界桩点位，预设置标识牌点位。

现场勘察

结合实地边界情况对预设的界桩点位进行调整

界桩及标识牌制作、埋设

进行界桩及标识牌制作并进行统一编号和埋设。



市域永久基本农田分布图

6.4 耕地功能恢复专项行动

耕地保护责任
目标

223.84万亩

耕地保有量

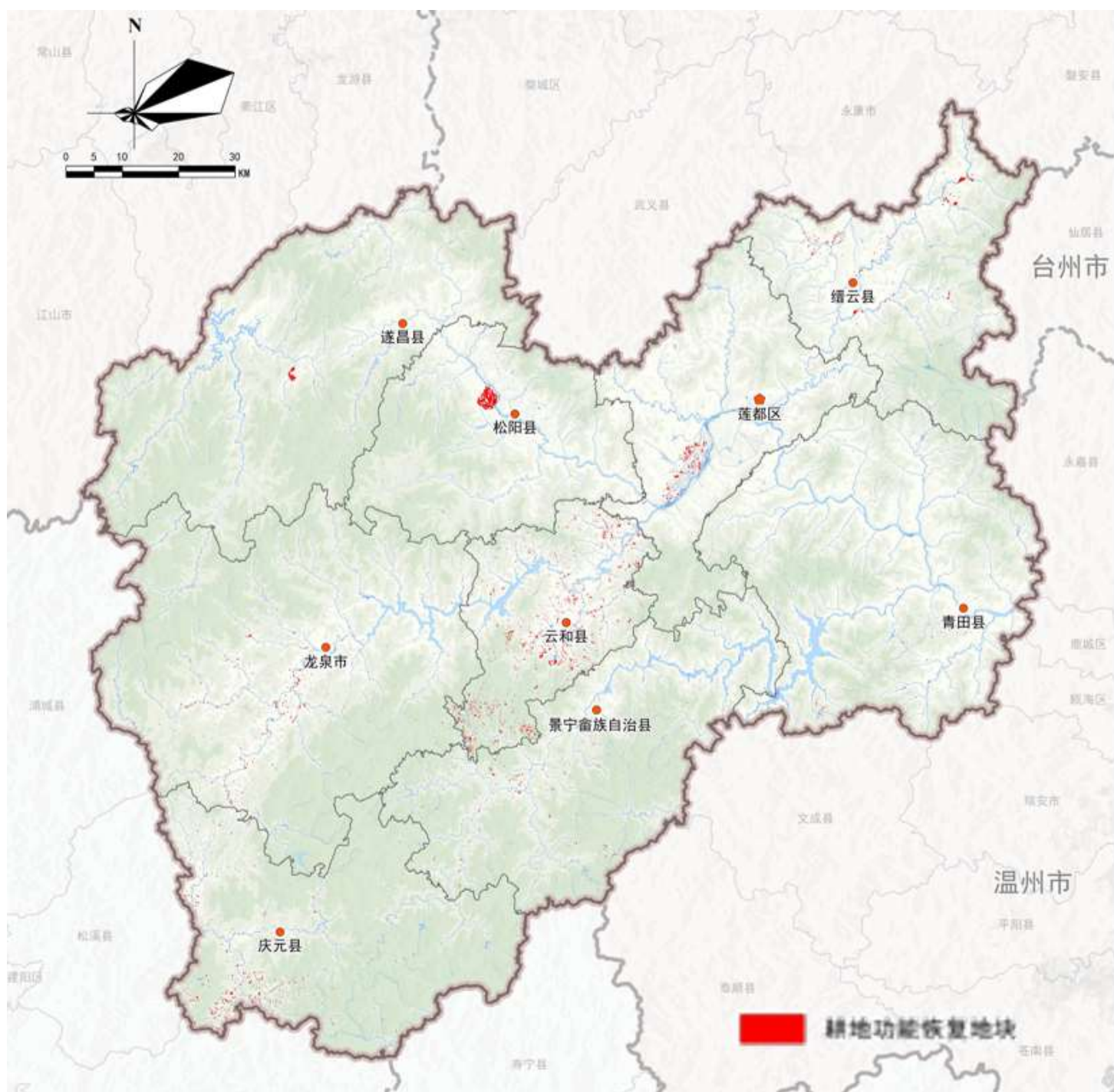
176.2万亩

现有耕地面积

184.21万亩

缺口：39.63万亩

➤ 规划期末耕地功能恢复面积5.43万亩



市域耕地功能恢复地块分布图

6.5 粮食综合生产能力提升与设施农业用地保障专项行动

耕地质量提升

- 全力提升耕地质量，充分挖掘盐碱地综合利用潜力，稳步拓展农业生产空间，提高农业综合生产能力

- 发展设施农业，可有效提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，提高农业素质、效益和竞争力

设施农用地保障

高效节水灌溉工程

- 解决水资源危机势在必行，高效节水灌溉模式有效地节约了水资源，同时提升了水资源利用的实效性

- 高效提高农业生产效率

新型农业科技支撑

粮食生产功能区 高标准农田建设

- 原则上全部用于粮食生产，以提升粮食种植面积、稳定粮食产量为首要目标

实施成效

- 区域内耕地质量全面提升
- 粮食生产功能区、高标准农田、永久基本农田逐步实现“三区合一”
- 粮食综合生产能力稳步提升，农业资源利用效率、农田生态环境质量和耕地质量调查监测水平明显提高
- 构建起更为完善的耕地质量提升政策体系和工作机制。

6.6 补充耕地专项行动

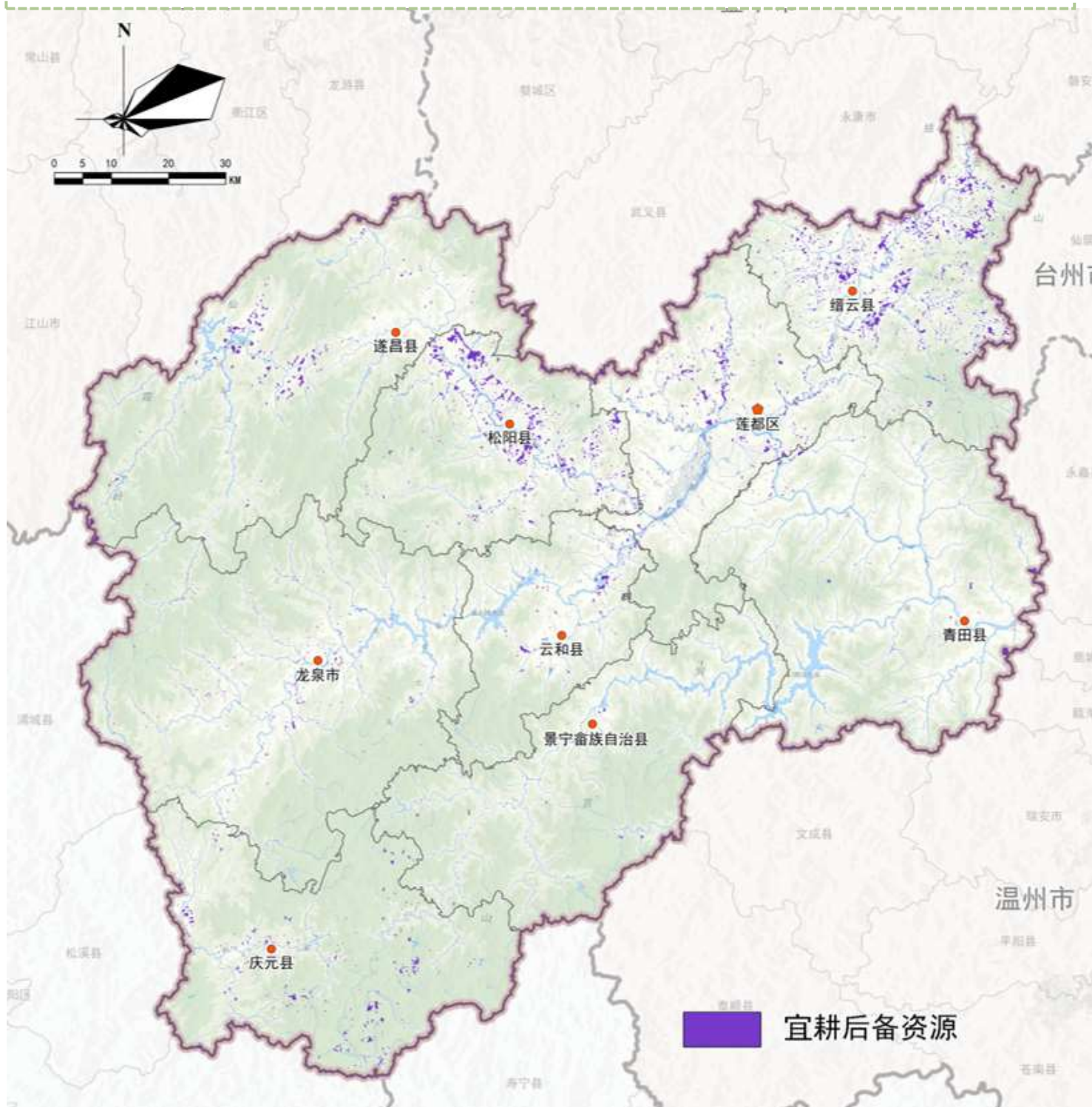
➤ 实施路径

生态垦造

通过规划引领、建设管控等措施，实现土地整治从立项到验收的全程有序开展。

强化粮食安全背景下耕地保护制度完善

加强土地整治项目后续管护工作，加强粮食安全背景下耕地保护制度完善



市域宜耕后备资源分布图

6.7 农业产业空间布局优化专项行动



- 1、以集中连片为导向，统筹推进农用地优化提升
- 2、以“大搬快聚”为牵引，统筹推进村庄优化提升



- 3、以城镇有机更新为突破，全力推进城镇存量建设用地盘活利用
- 4、以“腾笼换鸟、凤凰涅槃”为抓手，统筹推进低效工业用地整治



- 5、以绿色发展为要求，系统治理生态环境
- 6、以价值转换为目标，缓解城乡发展不平衡，推进共同富裕

以土地整治六大整治目标推动多田套合，优化农业生产空间



07

强化规划 实施保障措施

07 强化规划实施保障措施

坚持党的全面领导

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

坚决扛起耕地保护的重大政治责任

- 切实把思想和行动高度统一，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

充分认识实行最严格耕地保护制度的极端重要性

- 实以“长牙齿”的硬措施，落实耕地保护粮食安全硬任务硬责任，做到守土有责、守土负责、守土尽责，牢牢守住耕地保护红线

强化共同责任机制

健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的耕地保护共同责任机制。

07 强化规划实施保障措施

深化规划实施传导

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

落实耕地保护专项规划提出的发展目标和重点任务，指标分解纳入年度指标体系。加强规划实施管理与评估，构建全省耕地保护“一张图”，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为耕地保护开发利用活动的管控依据。

切实维护农民权益

实施耕地保护

共同富裕示范区建设

农民权益保障



07 强化规划实施保障措施

发挥市场调节机制

- ◆ 建立省域内跨区域补充耕地指标交易市场，促进完善市场交易机制，更加有效、合理配置土地资源；
- ◆ 加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全农村土地承包经营权市场；
- ◆ 建立耕地保护社会资本参与机制，鼓励社会资本参与耕地开发、建设、整治和保护工作，充分发挥市场在耕地保护中的重要作用。

加强支撑技术创新

藏粮于技

强化科技支撑引领，通过加快农业科技改革创新，提高耕地保护数字化、智能化、智慧化程度

大力实行种业振兴行动

有关部门领导

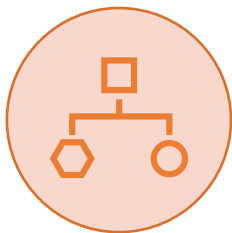
健全耕地管控体系

构建市、县、乡、村级田长体系

深化耕地全生命周期管理，全面推进全省耕地保护监测体系建设，全面、动态、及时、准确掌握全省耕地现状和变化情况。

07 强化规划实施保障措施

完善规划评价机制



完善规划编制体系



健全实施监督体系



压实党委及部门责任

加强耕地保护宣传

推广经验
示范引领



媒介宣传
落实参与



曝光违法
提高意识



推广文化
乡村振兴