

广州市耕地保护专项规划

（2021—2035 年）

广州市规划和自然资源局

2025 年 7 月

前 言

党中央始终高度重视耕地保护工作，习近平总书记多次就耕地保护工作作出重要指示，强调“粮食安全是‘国之大者’，耕地是粮食生产的命根子，要落实藏粮于地、藏粮于技战略，切实加强耕地保护，全力提升耕地质量”。2022 年中央一号文件明确要求，实行耕地保护党政同责，严守 18 亿亩耕地红线，把耕地保有量与永久基本农田保护目标任务作为刚性指标，实行严格考核、一票否决、终身追责；主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量。2023 年全国两会期间，习近平总书记特别强调“南方自己的责任田，自己还是要保”。党中央的重要部署要求和习近平总书记重要指示批示精神，为广州市做好新时代耕地保护工作提供了科学指引和根本遵循。

作为广东省省会、我国重要的中心城市、国家历史文化名城、彰显海洋特色的现代化城市、国际性综合交通枢纽城市、科技教育文化中心，广州市全面落实耕地保护和粮食安全党政同责，坚决扛稳耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的政治责任。为进一步细化落实《广州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》对耕地保护任务要求，解决当前耕地保护与经济发展矛盾，以及耕地破碎化、耕地后备资源不足、耕地保护机制不完善等问题，主动谋划落实耕地保护和

粮食安全责任制考核，制定《广州市耕地保护专项规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，坚持严守底线、正向优化、因地制宜、精准施策，合理确定规划目标，以现状耕地为基底、以流域为骨架构建耕地保护空间格局，以耕地集中整治区为空间单元统筹耕地数量、质量、生态保护和布局优化安排。《规划》是对全市耕地保护工作的统筹谋划和总体设计，是广州市开展耕地保护的指导性、纲领性文件，致力于推进耕地资源系统治理和高水平保护、高效率利用，为形成超大城市耕地保护利用提供“广州样板”，为建设人与自然和谐共生的美丽宜居花城奠定坚实的资源基础。

目 录

第一章 总则	1
第一节 规划目的	1
第二节 规划范围	1
第三节 规划期限	1
第四节 规划依据	2
第二章 规划基础	4
第一节 资源基础	4
第二节 主要成效	5
第三节 问题与挑战	7
第三章 指导思想与目标愿景	9
第一节 指导思想	9
第二节 基本原则	9
第三节 目标愿景	10
第四章 严守耕地和永久基本农田保护红线	13
第一节 强化耕地保护底线约束	13
第二节 严格落实耕地用途管制	14
第三节 严格永久基本农田管理	19
第四节 加强细碎永久基本农田保护性利用	25
第五章 持续优化耕地布局	28
第一节 构建“两带一区多片”耕地保护空间结构	28

第二节 锚固特色优质农业生产空间	29
第三节 积极推进耕地集中整治区建设	31
第四节 以全域土地综合整治为抓手补充耕地	33
第六章 全面提升耕地质量	37
第一节 统筹推进高标准农田建设	37
第二节 加强耕作层剥离再利用	39
第三节 逐步提升耕地生产能力	40
第四节 加强耕地质量监测管理	41
第七章 加强耕地生态保护和可持续利用	43
第一节 推进农田生态系统保护	43
第二节 加强耕地污染防控与治理	44
第三节 提升耕地生态价值	45
第四节 拓展耕地多元功能	45
第八章 健全耕地保护机制	47
第一节 全面推行田长制	47
第二节 完善耕地保护监测体系	48
第三节 强化耕地保护制度探索	49
第九章 近期重点工程	51
第一节 成片良田工程	51
第二节 现代粮田工程	52
第三节 锦绣田园工程	53
第十章 实施保障机制	56

第一节 加强组织领导	56
第二节 加强规划实施管理	57
第三节 加强资金保障	58
附 表.....	59
附 图.....	67

第一章 总则

第一节 规划目的

为贯彻落实党中央、国务院关于加强耕地保护的决策部署，严守耕地保护红线，扛稳粮食安全重任，探索广州超大城市耕地保护新模式、新路径，围绕耕地数量、质量、生态“三位一体”保护目标，统筹稳定耕地数量、提升耕地质量、优化耕地布局三方面工作，合理安排各项耕地保护活动及其实施时序，明确规划实施保障措施，持续推进耕地高质量保护、高水平利用，根据相关法律法规和技术规范等，制定本规划。

第二节 规划范围

本规划范围与《广州市国土空间总体规划（2021—2035年）》一致，为广州市行政辖区范围。

第三节 规划期限

本规划期限与《广州市国土空间总体规划（2021—2035年）》一致，规划基期为2020年，规划期限为2021—2035年，近期待2025年，中期分别至2027年和2030年，远期展望至2035年。

第四节 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）
3. 《中华人民共和国粮食安全保障法》
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年修订）
5. 《基本农田保护条例》（2011 年修订）
6. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉的通知》
7. 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》
8. 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈逐步把永久基本农田建成高标准农田实施方案〉的通知》
9. 《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166 号）
10. 《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204 号）
11. 《广东省人民政府印发关于进一步加强和改进耕地保护工作若干措施的通知》（粤府函〔2021〕130 号）
12. 《广州市人民政府办公厅关于进一步加强和改进耕地保护、严格耕地用途管制的实施意见》（穗府办函〔2022〕92 号）

- 13.《广州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》
- 14.《广东省耕地保护专项规划（2021—2035 年）》
- 15.国家、广东省、广州市其他相关法律法规和技术规范

第二章 规划基础

广州是广东省省会，我国重要的中心城市，国家历史文化名城，彰显海洋特色的现代化城市，国际性综合交通枢纽城市，科技教育文化中心。近年来，广州市委、市政府全面贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于耕地保护战略部署，始终坚持最严格耕地保护制度，层层压实责任，耕地保护工作取得明显成效。

第一节 资源基础

自然资源条件优越。广州位于珠江三角洲中部，东江、西江、北江三大珠江支流在此交汇，流入南海，市域空间总体呈现北部依山、中部沿江、南部滨海的风貌格局，生态基底优越，拥有山水林田湖海等丰富的自然资源。2020 年全市耕地面积 507.68 平方千米，占陆域土地面积约 7%，另外林地及园地等用地占比 54%，水域等用地占比 11%。

农业生产适宜性条件好。广州市地处北回归线，属海洋性亚热带季风气候，温暖多雨，具备较好的农业生产条件，一直是我国南方水果种植、淡水养鱼、蚕桑、蔗糖和商品粮的重要生产地，也是国家重要的农产品集散中心和粤港澳大湾区“菜篮子”供应重要基地。2020 全市实现农林牧渔业总产值 514.03 亿元，同比增长 11.3%，增速创 26 年来新高，全市蔬菜、花卉、渔业等农业产业链环节齐全，发展成效突出。

耕地以水田为主，耕地质量总体较好。全市现状耕地主要以水田为主，约占耕地总面积的 2/3。具体来看，水田面积 333.69 平方千米（50.05 万亩），占耕地比重约 65.7%；水浇地面积 170.05 平方千米（25.51 万亩），占比约 33.5%；旱地面积 3.92 平方千米（0.58 万亩），占比约 0.8%。全市坡度 2° 以下耕地占比 89.15%，质量平均等别为 5.75 等，属于高等地，略低于全省耕地质量平均等别。

耕地分布地域差异大。作为高度城市化地区，广州市经历了长期的城镇化发展过程，全市用地结构与功能不断优化，中心城区农地逐渐减少。2020 年全市耕地主要分布在增城、从化、南沙、白云、花都、番禺、黄埔等外围区域，约占全市耕地总量的 99.2%；越秀、海珠、荔湾、天河区耕地面积仅占全市 0.8%。

第二节 主要成效

耕地保护目标任务有效落实。广州市落实国土空间总体规划确定的耕地保护目标，将耕地保有量和永久基本农田保护面积逐级分解下达至各区，压实各级主体责任。每年度均通过省政府对广州市的耕地保护目标责任考核，并多次获得一、二、三等奖；2019—2021 年连续三年获评省粮食安全责任考核优秀，连续三轮获全国“菜篮子”市长负责制考核优秀，牢牢守住了耕地保护红线和粮食安全底线。

耕地占补平衡取得实际成效。广州积极探索超大城市耕地占补平衡管理制度创新做法，通过本地开垦耕地与易地购买补充耕地指标相结合，拓宽补充耕地来源，多渠道筹措补充耕地指标累计 44.91 万亩、水田指标 1.65 万亩，连续 26 年实现耕地占补平衡；积极推进耕地整治恢复，2023、2024 年年均完成耕地恢复任务 3 万亩，耕地总量呈现“止减回增”局面，2024 年现状耕地总量首次回升到规划基期年水平，多途径落实耕地占补平衡、保障耕地总量不减少取得阶段性成效。

耕地常态化监测监管格局基本形成。通过全面推行田长制，构建了“横向到边、纵向到底”的耕地监测网络，实现“人田对应”，耕地动态监测监管机制逐步完善。综合运用卫星遥感、无人机、高空视频探头等科技手段，强化耕地日常巡查监管，对耕地和永久基本农田保护与利用情况实行常态化监测。严格落实耕地用途管制，有效遏制了新增违法占用耕地行为，持续落实农村建房乱占耕地“零新增”，耕地保护“早发现、早制止、严查处”工作机制基本形成。

耕地保护机制逐步健全。制定并实施耕地保护系列政策文件，系统构建了涵盖规划管控、永久基本农田特殊保护、耕地占补平衡管理、耕地年度“进出平衡”及耕地保护长效机制等方面的制度体系，通过有疏有堵、刚弹结合的方式全面加强耕地保护工作，推动全市耕地保护机制逐步完善。

第三节 问题与挑战

保护与发展的矛盾较为突出。广州面临统筹发展与保护难题。2009 年以来，全市非农建设年均占用耕地面积约 1.4 万亩，国土空间规划实施期间仍将不可避免占用一部分耕地，城镇开发边界范围内存在的 11.4 万亩耕地面临进一步被新增建设占用的可能。未来耕地保护既面临城乡快速扩张、重大建设项目占用的威胁，又面临种粮收益低、农业结构调整占用等压力，发展与保护、效益与安全矛盾交织。另外，在补充耕地成本较高、意愿不强等的情况下，落实耕地总量动态平衡压力较大，耕地保护形势较为严峻。

耕地“非农化”“非粮化”问题依然存在。受市场经济利益驱动等因素影响，2020 年以来，全市因各类建设占用和农业结构调整导致年均耕地流出约 2 万亩，违法占用耕地建设以及利用耕地发展林果业和挖塘养鱼现象依然存在，永久基本农田内耕地流出问题图斑整改难度较大。在国家进一步严格耕地用途管制、强化耕地保护利用优先序的情况下，耕地“非农化”“非粮化”情况虽逐年下降，但仍需加大力度开展防范和整治工作。

耕地和永久基本农田分布破碎化。受珠江三角洲冲积平原地形地貌和土地利用活动双重影响，广州市耕地和永久基本农田呈现分布破碎化。全市现状耕地 5 亩以下图斑数量占耕地图斑总数的 56%，面积仅占耕地总量的 10%，50 亩以上

图斑数量仅占耕地图斑总数的3%，面积约占耕地总量的32%，破碎化程度高。耕地破碎化制约了规模经营和农业现代化发展，不利于耕地保护利用。

耕地质量提升和污染治理任务较重。受农业生产方式等因素影响，全市部分地区耕地存在质量下降和受污染风险。部分耕地受农业生产条件、农田设施不完善等因素制约，产量相对低而不稳，高标准农田建设、改造提升以及耕地质量提升任务较重；部分耕地土壤环境状况不容乐观，镉、铅、汞等重金属污染问题和地下水污染情况比较突出，耕地污染治理和生态保护的任务较重。

耕地保护共同责任机制有待进一步健全。贯彻落实全面推行田长制的决策部署，全市积极推进田长制制度落地实施，着力构建党政同责、部门协同、科技支撑、村级治理、上下联动的耕地保护新机制，但目前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，耕地用途监管成效有待提升。部分地区仍然存在耕地保护主体责任意识不强、违法违规占用耕地监管不到位等现象，违法违规占用耕地或改变耕地用途行为仍有发生。

第三章 指导思想与目标愿景

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，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，统筹发展与保护、发展与安全、资源与生态，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，坚持底线思维，扎实推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，系统谋划耕地保护格局和举措，落实最严格的耕地保护制度，切实保障粮食安全，有效支撑粮食生产和重要农产品供给。

第二节 基本原则

坚持严守底线。落实最严格的耕地保护制度，牢牢守住耕地保护红线，落实耕地保护优先序，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保护红线，纳入国土空间规划，落实到地块并上图入库，分级落实各级党委和政府耕地保护主体责任，严守耕地保护红线和粮食安全底线。

坚持正向优化。依托现状耕地和永久基本农田布局，统筹国土调查成果中各类非耕地地类资源，按照“恢复优质耕地

为主、新开垦耕地为辅”的原则，锚固优质耕地资源空间，市区协同、上下联动划定耕地集中整治区，系统谋划耕地和永久基本农田整治提升，逐步实现耕地和永久基本农田集中连片保护。

坚持因地制宜。统筹当前与长远、保护与发展，坚持因地制宜、多田套合，探索将耕地、永久基本农田、粮食生产功能区、高标准农田“多区叠加”，因地制宜鼓励有条件的地区实施“补充耕地—永久基本农田—高标准农田”的一体化建设。因势利导，结合农业生产适宜区综合确定农产品生产优势区域，统筹协调好耕地用途与各类农业生产活动的关系。

坚持精准施策。坚持保数量、提质量、管用途、挖潜力，严守耕地红线。坚持问题导向，立足广州耕地保护面临的问题与挑战，强化规划统筹引领和管控约束，切实抓好耕地保护各项任务落地落实。聚焦目标精准施策，创新探索系列耕地保护政策机制，以更系统的空间统筹、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 目标愿景

以市域国土空间开发保护总体格局和“三区三线”为基础，以流域为骨架，以耕地集中整治区为空间单元，通过采取“严守底线、优化布局、提质增效、系统治理、示范引领”的规划策略，统筹推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，严

守耕地和永久基本农田保护红线，围绕打造“绿美岭南都市新田园”愿景，促进实现“水丰土沃田园美、智慧高效生产优”的耕地保护目标。

到 2025 年，稳定利用耕地数量相较规划基期（2020 年）实现净增加，省级、市级耕地集中整治示范区建设初显成效，耕地布局连片度有效提升，耕地质量保持稳定，耕地占补平衡新机制改革落地，耕地用途管制取得新成效。

到 2027 年，耕地总量较上一轮规划耕地保护目标缺口持续减少，基本形成以耕地集中整治区为主体的耕地保护空间单元，超大城市耕地集中保护利用模式和岭南新田园建设成效初显，都市现代农业发展推动耕地保护收益显著提升，耕地保护长效机制逐步形成。

到 2030 年，耕地数量稳定增加、耕地质量得到提升、耕地布局更加优化，耕地集中整治区建设基本完成，岭南新田园建设成效显著，耕地保护长效机制基本健全，耕地保护效率和水平实现双提升。

到 2035 年，全面构建任务明确、责任明晰、措施有力的耕地保护机制，都市现代农业发展成熟稳定，全面建成具有显著示范效应的岭南新田园和智慧高效的都市现代农业发展样板城市。

表 1 广州市耕地保护专项规划主要指标表

单位：万亩、个

序号	指标名称	2025 年	2027 年	2030 年	2035 年	指标属性
1	耕地保有量	68.03	68.03	68.03	68.03	约束性
2	永久基本农田保护面积	59.81	59.81	59.81	59.81	约束性
3	省级耕地集中整治示范区个数	1	1	1	——	预期性
4	市级耕地集中整治示范区个数	1	1	2	——	预期性
5	县级耕地集中整治示范区个数	6	6	12	——	预期性
6	耕地集中整治区内耕地连片度提升	≥10%	≥15%	≥20%	≥25%	预期性
7	补充耕地任务（累计面积）	2	6	10.5	17	预期性
8	永久基本农田建成高标准农田面积（累计建成）	以省级下达任务为准				预期性

注：1.本规划耕地保有量和永久基本农田保护面积来源《广州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》，市域范围内划定永久基本农田 59.61 万亩，并通过易地代保方式落实保护任务 0.20 万亩。

2.耕地集中整治区内耕地连片度提升落实《广东省耕地保护专项规划（2021—2035 年）》要求。计算公式：整治区域内耕地连片度提升=（整治后耕地连片度-整治前耕地连片度）/整治前耕地连片度。其中，耕地连片度=耕地面积/耕地块数，耕地面积是指整治区域内的耕地总面积，耕地块数是指整治区域内耕地田块个数。

3.永久基本农田建成高标准农田年度任务以省级下达任务为准。

第四章 严守耕地和永久基本农田保护红线

第一节 强化耕地保护底线约束

严格落实耕地和永久基本农田保护任务。严守底线，到 2035 年，全市耕地保有量不低于 453.55 平方千米（68.03 万亩），永久基本农田保护任务不低于 398.72 平方千米（59.81 万亩），带位置逐级分解下达到区、镇（街道）。永久基本农田一经划定，统一纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统和国家永久基本农田数据库严格管理。严控各类建设占用永久基本农田，符合占用要求的，按程序报批，并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。

严格落实保护优先序。严格落实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，严禁在生态保护红线、城镇开发边界调整过程中，擅自调整占用永久基本农田。城镇开发边界范围内耕地零星破碎，不便长期稳定利用，确需对永久基本农田进行集中连片整治的，原则上仍应以“开天窗”方式保留在城镇开发边界范围内，且总面积不减少；确需调出城镇开发边界范围的，应确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不扩大。

第二节 严格落实耕地用途管制

严格控制非农建设占用耕地。落实最严格的耕地保护制度和永久基本农田特殊保护制度，加强国土空间规划源头管控，加强耕地用途转用监管，详细规划、专项规划编制应当严格控制各类建设占用耕地。非农建设占用耕地的，要严格执行审批，严格执行土地使用标准，确需占用耕地的，应加强建设项目占用耕地的必要性、科学性论证，切实做到不占或少占耕地。加强土地利用年度计划管控，坚持“以补定占”，严格控制占用耕地规模。

严控临时用地占用耕地。准确把握临时用地使用范围，引导临时用地合理选址，减少占用耕地。严格控制使用后土地复垦难度较大的临时用地占用耕地，确实难以避让的，应加强临时用地土地复垦方案审查和论证，将占用耕地的合理性、必要性论证以及是否能够恢复原种植条件纳入土地复垦方案。加强临时用地复垦监督管理，及时推进到期临时用地复垦，严把验收质量关，确保耕地面积不减少、质量不降低。

严肃查处违法违规占用耕地。综合运用卫星遥感、无人机、高空视频探头等科技手段，加强耕地和永久基本农田保护与利用情况监测预警，强化全链条监管，加强耕地保护、调查监测、规划管控、审批监管、保护修复、土地利用和执法，持续完善“早发现、早制止、严查处”工作机制，坚决遏制违法违规占用耕地行为。严肃处置各类违法违规占用耕地

问题，坚持分类分步稳妥处置，有效清理存量违法用地，坚决遏制新增违法占用耕地。

加强耕地种植用途管控。落实耕地和永久基本农田用途管制要求，严格落实耕地利用优先序，合理优化农业种植结构。稳定和增加外围地区蔬菜种植面积，保障菜地最低保有量。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，把各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。衔接国家关于耕地调查和管理规则的优化要求，按照平战结合的原则，探索现状耕地在不破坏耕作层情况下种植其他作物仍按耕地调查管理，提高耕地种植收益的同时，保障特殊情形下的粮食应急供应能力。对工商企业等流转土地并将耕地转为其他农用地占用耕地行为，应依法严格审查、科学引导，严格农村土地经营权流转合同审查和管理。

专栏 1：耕地用途管制规则
<p>一、农业建设方面</p> <p>正面清单：1、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且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。（《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号））</p> <p>2、严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地。确需使用的，应经批准并符合相关标准。（自然资发〔2021〕166号）</p> <p>3、乡镇政府负责组织统筹编制村庄规划，将整治任务、指标和</p>

专栏 1：耕地用途管制规则

布局要求落实到具体地块，确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的 5%，并做到建设用地总量不增加、生态保护红线不突破。（《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194 号））

4、绿化带建设涉及使用一般耕地。道路沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过 5 米，其中县乡道路不得超过 3 米。（《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））

5、确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设相关标准。建成后，达到国土调查分类标准并变更为林地的，应当从耕地面积中扣除。（自然资发〔2021〕166 号）

6、退耕还林还草涉及一般耕地退出。①水土流失严重的耕地，沙化、盐碱化、石漠化严重的耕地，生态地位重要、粮食产量低而不稳的耕地（《退耕还林条例》）；②25 度以上陡坡耕地、陡坡梯田，以及严重污染耕地、重要水源地 15—25 度坡耕地（《关于印发新一轮退耕还林还草总体方案的通知》（发改西部〔2014〕1772 号）、《关于扩大新一轮退耕还林还草规模的通知》（财农〔2015〕258 号））；③贫困地区移民搬迁撂荒耕地。（《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》）

各地要全面调查核实第二轮退耕还林还草实施情况，已安排但尚未实施的退耕还林还草任务，要严格限定在全国“三区三线”划定的耕地保护红线任务外实施，且符合国家允许退耕的 5 种情形（即 25 度以上坡耕地、陡坡梯田、重要水源地 15—25 度坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地）。（《关于进一步完善政策措施巩固退耕还林还草成果的通知》（自然资发〔2022〕191 号））

7、自然保护地核心保护区内耕地逐步有序转为生态用地。（《关

专栏 1：耕地用途管制规则

于生态保护红线划定中有关空间矛盾冲突处理规则的补充通知》（自然资办函〔2021〕458号））

负面清单：1、不得在一般耕地上挖湖造景。（自然资发〔2021〕166号）禁止以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。（国办发明电〔2020〕24号）

2、不得在一般耕地上种植草皮。（自然资发〔2021〕166号）

3、自然保护地以外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线。（国办发明电〔2020〕24号）

4、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还湖规模。（自然资发〔2021〕166号）

5、严禁违规占用耕地绿化造林。（国办发明电〔2020〕24号、《平原绿化工程建设技术规范》《农田防护林工程设计规范》《高标准农田建设通则》）

6、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。（自然资发〔2021〕166号）严禁超标准建设绿色通道（铁路、公路两侧沿线是耕地的，绿化带宽度不得超过5米，其中县乡道路不得超过3米）。（国办发明电〔2020〕24号）

7、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。（自然资发〔2021〕166号）

二、非农业建设方面

正面清单：1、国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没及国家规定的其他情形，可不落实补充耕地。（《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204号））

专栏 1：耕地用途管制规则

2、光伏发电项目配套设施用地，按非农建设用地进行管理，依法依规办理建设用地预审和审批手续。其中，涉及占用耕地的，按规定落实占补平衡。（《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 国家能源局综合司关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》（自然资办发〔2023〕12号））

3、直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站，需临时使用土地的，其土地复垦方案通过论证，业主单位签订承诺书，明确了复垦完成时限和恢复责任，确保能够恢复种植条件的，可以占用耕地。（《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号））

负面清单：1、禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。（《中华人民共和国土地管理法》第三十七条）

2、光伏方阵用地不得占用耕地。（自然资办发〔2023〕12号）

3、《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录》（2024年本）规定的不得占用耕地项目：机动车交易市场、家具城、建材城等大型商业设施项目；大型游乐设施、仿古城项目，包括仿古镇项目等；赛车场项目；公墓项目；机动车训练场项目；主题公园项目；影视基地项目。

注：法律法规及上级政策如有更新调整，按最新要求执行。

探索撂荒耕地系统治理。以国土变更调查成果为基础，探索开展撂荒耕地情况调查，全面掌握撂荒耕地详情。系统梳理撂荒耕地原因，实施撂荒耕地靶向治理，对因耕种基础设施和自然环境以及土地流转不畅、劳动力缺乏等造成的耕地撂荒，探索通过完善农田基础设施、发展农业生产社会化

服务等方式推进撂荒耕地的分类治理；对位于生态保护红线、饮用水水源一级保护区、林区等不宜耕种区域的耕地，统筹山水林田湖草全要素系统保护与治理，因地制宜引导利用撂荒地建设生态林、河堤、防洪堤（坝）等，探索实施“耕林置换”，发挥撂荒地“增绿护蓝”的生态功能与价值。完善经济补偿政策，支持撂荒耕地复耕复种，提高撂荒耕地复耕复种积极性。落实耕地种植用途动态监测监管，切实加强耕地撂荒日常巡查和监测预警，预防新增撂荒耕地。引导承包地经营权规范有序流转，发展农业适度规模经营，支撑撂荒耕地有效治理。

第三节 严格永久基本农田管理

实行永久基本农田上图入库管理。贯彻落实永久基本农田特殊保护制度，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。严格落实国土空间总体规划确定的永久基本农田保护任务，确保划定的永久基本农田为可长期稳定利用耕地。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并动态更新。各级人民政府应及时向社会公告永久基本农田位置和范围，主动接受社会监督。

科学划定永久基本农田储备区。按照因地制宜、规模适度的原则，将耕地集中整治区范围内永久基本农田之外，与

永久基本农田集中连片或独立规模在 3 亩以上以及已建成高标准农田的可长期稳定利用的现状优质耕地优先划为永久基本农田储备区，面积不低于永久基本农田保护任务的 1%，并按国家、省有关规定上图入库管理。建立永久基本农田储备区动态调整机制，根据储备区内补划永久基本农田情况和耕地实际利用状况，以及耕地集中整治区内新补充的优质耕地分布情况，对储备区进行动态调整更新。

严格永久基本农田占用、调整及补划。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，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，应经依法批准并严格落实补划。高标准农田建设、全域土地综合整治、集体经济组织配套设施建设、年度评估等确需占用永久基本农田或对永久基本农田进行优化调整的，应符合国家和省有关规定，并遵循“面积不减少、质量有提升、生态有改善、布局更优化”的原则落实永久基本农田补划，优先在永久基本农田储备区内补划。补划永久基本农田应及时纳入永久基本农田数据库管理，并严格落实耕地种植用途管控。

落实永久基本农田特殊用途管制。永久基本农田重点用于粮食生产，特别是保障稻谷、玉米和薯类等粮食作物种植。永久基本农田不得转为园地、林地、草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、挖塘养殖水产、非法取土，或者种植苗木、草皮等用于绿化装饰

及其他破坏耕作层的植物，或者挖湖造景、建设绿化带；严禁占用永久基本农田扩大自然保护地；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。

<p>专栏 2：永久基本农田用途管制规则</p>
<p>一、农业建设方面</p> <p>正面清单：1、永久基本农田是依法划定的优质耕地，要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。（《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））</p> <p>2、现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。种植粮食作物的情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。（自然资发〔2021〕166号）</p> <p>3、利用永久基本农田发展稻渔、稻虾、稻蟹等综合立体种养，应当以不破坏永久基本农田为前提，沟坑占比要符合稻渔综合种养技术规范通则标准。（国办发〔2020〕44号）</p> <p>4、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。（自然资发〔2021〕166号）</p> <p>5、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已有规定办理，确保新增永久基本农田面积原则上不少于调整面积的5%。（自然资发〔2019〕194号）</p>

专栏 2：永久基本农田用途管制规则

负面清单：1、严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。（《中华人民共和国土地管理法》第三十七条）

2、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。（自然资发〔2021〕166号）

3、严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带。（自然资发〔2021〕166号）

4、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。（自然资发〔2021〕166号）

5、严禁占用永久基本农田造林绿化。（《全国国土绿化规划纲要（2022—2030年）》）

6、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。（自然资发〔2021〕166号）

7、严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。新建的自然保护地应当边界清楚，不准占用永久基本农田。自然保护地以外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线。（国办发明电〔2020〕24号）

二、非农业建设方面

正面清单：1、党中央国务院明确支持的重大建设项目，军事国防类项目、交通类项目、能源类项目，水利类项目；落实党中央、国务院重大决策部署，有关部门认可的交通、能源、水利项目。（《关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号））；主体工程已由国务院批准农用地转用和土地征收，改路、改沟、改渠确实难以避让永久基本农田或生态保护红线的，在严格论证前提下可以申请占用、单独报批。（《自然资源部关于进一步改进优化能源、交通、水利等重大建设项目用地组卷报批工作的通知》（自然资源发〔2024〕36号））

专栏 2：永久基本农田用途管制规则

2、2024 年 1 月 2 日前，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、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目，确实难以避让永久基本农田的，可以纳入重大建设项目范围。（《自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知》（自然资办发〔2022〕45 号））

3、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和修改相应的土地利用总体规划。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。（《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1 号））

4、全国矿产资源规划确定的战略性矿产，区分油气和非油气矿产、探矿和采矿阶段、露天和井下开采等情况，在保护永久基本农田的同时，做好矿产资源勘查和开发利用。（自然资规〔2019〕1 号）

5、建设项目施工和地质勘查需要临时用地、选址确实难以避让永久基本农田的，在不修建永久性建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，土地使用者按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案，经市级自然资源主管部门批准可临时占用。（自然资规〔2019〕1 号、《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2 号））

6、党中央、国务院明确支持的重大建设项目（包括党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目）；中央军委及其有关部门批准的军事防类项目；纳入国家级

专栏 2：永久基本农田用途管制规则

规划（指国务院及其有关部门颁布）的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；省级公路网规划的省级高速公路项目；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；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。（自然资发〔2023〕89号）

负面清单：1、一般建设项目不得占用永久基本农田。（自然资规〔2019〕1号、自然资发〔2021〕166号）

2、可能造成土壤污染的建设项目不得占用永久基本农田。在永久基本农田集中区域，不得新建可能造成土壤污染的建设项目；已经建成的，应当限期关闭拆除。（《中华人民共和国土壤污染防治法》第五十条）

3、农村村民建住宅不得占用永久基本农田。农村村民建设住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田。（《中华人民共和国土地管理法》第六十二条）

4、光伏发电规划应符合土地利用总体规划等相关规划，可以利用未利用地的，不得占用农用地；可以利用劣地的，不得占用好地。禁止以任何方式占用永久基本农田。（《国土资源部 国务院扶贫办 国家能源局关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见》（国土资规〔2017〕8号））

5、制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的，不得以临时用地方式占用耕地和永久基本农田。（自然资规〔2021〕2号）

6、禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。（《基本农田保护条例》第十七条）。

7、非战略性矿产，申请新设矿业权，应避让永久基本农田，其

专栏 2：永久基本农田用途管制规则

中地热、矿泉水勘查开采，不造成永久基本农田损毁、塌陷破坏的，可申请新设矿业权。（自然资规〔2019〕1号）

注：法律法规及上级政策如有更新调整，按最新要求执行。

第四节 加强细碎永久基本农田保护性利用

规范细碎永久基本农田种植用途。落实永久基本农田特殊用途管制，对暂时无法整合调整的细碎永久基本农田地块，应压实镇、村以及权属人、利用人的保护主体责任，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。鼓励通过合理利用，发挥细碎永久基本农田生产、生态功能。在落实细碎永久基本农田管控要求的基础上，因地制宜利用地表耕作层种植各类符合耕地用途的作物，满足个性化作物种植需求。

专栏 3：细碎永久基本农田利用引导

细碎永久基本农田是指被建设用地、林地、园地、坑塘水面等包围，不与永久基本农田地块相连，按照距离不超过 50 米进行图斑聚合形成的整体面积小于 15 亩的永久基本农田。

种植引导：鼓励各区结合细碎永久基本农田周边田间道路、水源、坡度、土质等情况，引导责任主体利用地表耕作层种植粮（薯类、豆类、玉米）、油（油菜花、向日葵、花生、芝麻）、糖（甘蔗）、菜（包菜、大蒜、胡萝卜、上海青、花菜、辣椒、生姜、茄子、西红柿、黄瓜、南瓜、芋头、山药等蔬菜）以及草本水果（草莓、西瓜），确保符合耕地种植管控要求。

合理标识细碎永久基本农田范围。落实永久基本农田保护图斑上图入库管理要求，对细碎永久基本农田图斑范围进行合理标识，明确保护边界和管理范围。结合图斑周边地物、景观等情况，因地制宜采取安装简易围栏、铺设小石头、生态砖以及种植小绿化、小盆栽等方式进行隔离，对细碎永久基本农田图斑进行简单标识后予以保护利用。

鼓励探索多类型的保护性利用。落实永久基本农田特殊保护要求，对城镇空间周边细碎永久基本农田，鼓励各区通过引入农业经营企业，联动社区、学校和周边居民等，探索自愿认领耕作等新模式，将细碎永久基本农田建设成为“一米菜园”、家庭小菜园、农业口袋公园、蔬菜公园等；对乡村地区细碎永久基本农田，落实耕地种植要求，协同周边农业和生态空间，充分发挥耕地生态隔离和景观功能。推进细碎永久基本农田合理利用，加强实地督导，确保在规划期内保持耕地地类属性。

专栏 4：黄埔区利用细碎永久基本农田建设城市小菜园案例

黄埔区联和街峰湖御境小区东侧和萝岗街萝岗村孟田东路旁的农田，地块缺乏水源、碎石块较多，且通行不便，处于荒废状态。为确保永久基本农田得到持续经营和有效管护，社区居委会通过信息收集了解到周边居民希望有一块属于自己的菜园的需求后，主动与黄埔区规划和自然资源部门沟通协调，以自愿认领耕作模式落实上述荒废的细碎永久基本农田保护要求，划定范围编号实施抽签认领给予有意向耕作的居民耕作，并签订相关责任管理书。

专栏 4：黄埔区利用细碎永久基本农田建设城市小菜园案例

同时，运用市场化思维运营，通过提供代管托管等附加服务提升土地种植效益，解决城市居民无地可种的问题，满足了城市居民个性化的种植需求，在城乡之间搭起了供需桥梁。这一举措有效化解了耕地“非农化”“非粮化”风险，进一步扎牢了耕地保护的篱笆。

近远期结合分类保护利用。近期按照国家 and 省相关要求，对细碎永久基本农田进行严格保护，充分发挥永久基本农田的生产、生态、文化、科研、教育等多元功能。远期依托耕地集中整治区建设，结合全域土地综合整治、低效用地再开发等手段，推动细碎永久基本农田与集中连片耕地置换，逐步优化永久基本农田布局，推动农业规模化生产。

第五章 持续优化耕地布局

第一节 构建“两带一区多片”耕地保护空间结构

基于自然地理格局，以现状耕地布局为基底，以流域为骨架，锚固优质耕地资源空间，构建沿流溪河—白坭河耕地集聚带、沿东江—增江耕地集聚带、沿沙湾水道南部水网耕地集聚区以及多个耕地集聚片的“两带一区多片”耕地保护空间结构，夯实粮食供给保障能力，支撑广州打造美丽岭南新田园、智慧高效都市现代农业示范地。

沿流溪河—白坭河耕地集聚带：主要分布在从化滘江（二河）、白云区流溪河、花都区白坭河两岸区域。应充分发挥从化鳌头万亩良田示范效应，通过推进园地、坑塘水面等整治恢复为耕地，因地制宜开展农田平整和田块整理、农田基础设施建设、农田防护等工程建设，将不规则田块改造成标准化大田，高标准实施土壤改良，实现“田成方、水相连、路相通”。

沿东江—增江耕地集聚带：发挥丝苗米、迟菜心等优质农产品生产带动作用，通过全域土地综合整治，依托耕地集中整治区建设，推进耕地集中连片。针对原有耕地上种植花卉、水果等“非粮化”行为或撂荒现象，有效实施恢复耕地、垦造水田和耕地提质改造项目，促进耕地质量提升和集中连片，打造都市近郊美丽田园风光。

沿沙湾水道南部水网耕地集聚区：依托滨河、滨江、滨海优势，探索“多田套合”，重点落实水稻、莲藕等水生作物种植，鼓励发展稻鱼、稻虾等立体种养业，在符合耕地用途管制的前提下探索耕地收益提升，鼓励建立岭南水乡田园风光，提升耕地生态价值。重点探索耕地保护制度创新与立体种养业，协同国土变更调查与耕地保护，破解耕地资源约束，推进岭南水乡新田园建设。

多个耕地集聚片（多片）：依托从化鳌头、增城朱村等区域的现状相对集中连片耕地，建设一批百亩方、千亩方、万亩方耕地集中整治区，重点落实集中补充耕地，多渠道筹集补充耕地资金，鼓励土地流转和托管经营，支持农业生产模式创新。

第二节 锚固特色优质农业生产空间

加强粤港澳大湾区绿色优质“米袋子”“菜篮子”生产体系保障，强化耕地用途管制，合理布局粮食、蔬菜基地，锚固市域特色优质粮食、蔬菜等农业生产空间，积极发展设施农业，促进形成“穗”字种业、绿色蔬菜、休闲农业等都市现代农业产业集群。

稳定丝苗米生产空间。落实“米袋子”责任制，以永久基本农田、高标准农田为基础，优化和稳定粮食生产功能区空间。引导南沙北部、白云西北部、增城南部、从化中北部等

区域至少种植一季粮食作物，落实粮食生产任务。提高科技投入，依托广东省农业科学院、广州国家农业科创中心、华南农业大学等科研院所，加强优质稻米品种研究，推广良种良法，提高粮食单产水平。逐步形成以南沙北部、增城南部丝苗米、从化香米产业园等水稻种植区为核心，玉米、薯类同步发展的粮食作物生产空间布局，提升粮食安全保障能力。

保障优势蔬菜种植用地。以增城迟菜心产业园、幸福田园蔬菜产业园、白云区设施蔬菜产业园等蔬菜种植基地为核心，保障蔬菜种植用地需求，维育花都区花山镇、白云区太和镇、钟落潭镇、江高镇、增城区石滩镇、南沙区横沥镇等蔬菜特色种植空间，培育发展“粤字号”、“国字号”蔬菜品牌和产业集群，逐步形成以特色蔬菜生产为核心、以流通销售为抓手、农业旅游为特色，统筹蔬菜生产、加工、流通、销售等全产业链发展，持续提升蔬菜生产效益，增强粤港澳大湾区“菜篮子”基地中心辐射带动能力。

优化其他农作物生产空间。践行大食物观理念，以多元发展、发挥优势、改善品质为目标，不断优化农作物生产结构，制止耕地撂荒，因地制宜发展马铃薯、红薯、甘薯等旱地杂粮作物种植；发挥亚热带地区气候、水土优势，提升特色农产品生产能力，因地制宜生产甘蔗、花生以及草莓、西瓜草本水果和饲草饲料等优势特色作物，提高耕地种植收益。

第三节 积极推进耕地集中整治区建设

建立补充耕地资源库。统筹各类农业生产空间，充分挖掘补充耕地资源潜力，优先将未利用地、低效闲置建设用地、位于高标准农田项目区内的非耕地，以及适宜恢复为优质耕地的园地、林地、草地等其他农用地统筹作为补充耕地来源。综合考虑农业生产适宜性和耕地连片程度等情况，开展补充耕地潜力资源分级评价，建立补充耕地资源数据库。

科学划定耕地集中整治区。依托现状耕地和永久基本农田分布，结合补充耕地资源空间，科学划定耕地集中整治区，作为规划期内实施高标准农田建设和补充耕地的重点区域。规划期内，全市共划定 271 个耕地集中整治区，区域总面积 99.3 万亩，主要分布在从化中北部、白云西北部、花都南部、增城南部以及南沙北部等区域。选取区域面积较大、基础条件较好、近期具备示范效应的区域作为耕地集中整治示范区，规划期内规划建设 15 个耕地集中整治示范区，区域总面积为 13.2 万亩，主要分布在增城区石滩镇和朱村街道、从化区鳌头镇、花都区赤坭镇和炭步镇、番禺区石楼镇、南沙区大岗镇和榄核镇、黄埔区新龙镇和龙湖街道、白云区江高镇和钟落潭镇等区域。

专栏 5：耕地集中整治区划定规则

耕地集中整治区是规划期内实施垦造水田、补充耕地、恢复耕地的重点区域，按照一定距离聚合后形成的集中区域。

划定规则：以最新现状耕地数据，按照距离不超过 50 米聚合后面积超过 50 亩区域。根据国土空间“三区三线”划定结果，剔除城镇开发边界，生态保护红线等底线、河涌水系规划划定的河湖水域范围和管理范围、饮用水水源一级保护区、生态公益林等限制因素区域后剩余耕地连片区域，与粮食生产功能区、高标准农田、垦造水田、耕地补充潜力区进行叠加套合分析，结合城市发展战略、实施条件等因素综合划定耕地集中整治区边界。

整治区面积标准：“万亩方”耕地集中整治区面积在 8000 亩以上，“千亩方”耕地集中整治区面积在 1000 至 8000 亩之间，“百亩方”耕地集中整治区面积在 100 至 1000 亩之间。不允许多片区联合形成整治区，单个整治区面积需要达到“百亩方”。

推进耕地集中整治区建设。加强耕地集中整治区的管理，将耕地集中整治区现状情况、实施计划等要素信息纳入国土空间规划“一张图”系统并动态更新。有序推进耕地集中整治区内补充耕地项目实施，严格耕地集中整治区内补充耕地质量验收管理，强化补充耕地的农业生产符合性和耕地质量等级评价，对耕地集中整治区内拟划入永久基本农田的补充耕地项目，严格按照高标准农田项目建设标准实施，探索补充耕地、永久基本农田与高标准农田一体化建设，强化补充耕地项目选址、实施、验收等全过程质量把控和质量等级再评价，着力提高新增耕地连片度和质量等级。探索在南沙北部、白云北部、增城东南部、从化中部等典型区域实施高标准农

田、粮食生产功能区、永久基本农田、垦造水田等“多区叠加”，创新“多田套合”区域的资金投入、用途管制、农业生产等政策集成，提高耕地保护效益。

统筹推进耕地林地园地草地布局优化。按照“宜耕则耕、宜林则林、宜园则园、宜草则草”的原则，以“总量平衡、布局优化”为前提，引导陡坡山地上的耕地和永久基本农田逐步退出，同时结合耕地集中整治区建设，将平原地区生态保护红线、生态保护重点区域和优化调整后林地管理范围以外且与现状耕地集中连片的林地、园地、草地逐步恢复为耕地。在确保总量平衡、布局稳定的前提下，实现不稳定耕地与宜耕低效林、园、草空间置换。

第四节 以全域土地综合整治为抓手补充耕地

加强资源要素统筹联动。以打造“良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美”的全域土地综合整治为目标，破解耕地和永久基本农田碎片化、非粮化和功能错位等问题。因地制宜布局补充耕地和耕地质量建设项目，通过全域土地综合整治，系统整合区域田、水、路、林、村等空间资源要素，加强高标准农田建设、补充耕地项目、农村建设用地拆旧复垦等项目实施联动，整治一批布局集中连片、农田设施完善、生态美丽良好、适合规模种植和现代农业生产的优质耕地。

统筹开展农用地整理。以全域土地综合整治为抓手，扎

实开展农用地整理潜力评价和整治意愿调查，统筹推进整治区域内低效林地、园地、设施农业用地整理和宜耕后备资源开发等工程，根据地形地貌、作物种类、机械作业和灌排条件等因素，合理规划和适度归并田块，推动田块集中化、宜耕化布局。通过农用地整理，优化农用地结构布局，提升田园景观风貌，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。

积极推进耕地布局调整。按照“总体稳定、优化微调”原则，在数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更优化的前提下，稳妥有序开展破碎的耕地和永久基本农田布局调整，遵循新增耕地面积不少于原有耕地面积的 5%、新增永久基本农田面积不少于调整面积的 5%的底线要求，坚持先补划后调整，因地制宜调出整治区域范围内零散、质量不高的耕地，推进整治区域耕地集中连片，实现耕地正向优化。

专栏 6：全域土地综合整治情况
<p>贯彻落实省委省政府关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”战略部署，聚焦“落实规划、腾挪空间、增加耕地、优化生态、增强活力”五大重点，以国土空间规划为引领，积极推进全域土地综合整治扩面提质。</p> <p>白云区全域土地综合整治：规划至 2027 年，实施农用地整理（新增耕地、高标准农田建设）14520 亩，打造 5 片 4 万亩耕地集中整治区，2024 年度开展恢复耕地项目 6500 亩。将全域划分为 6 类整治区域，其中钟落潭美丽田园集聚区主要涉及钟落潭镇、人和镇等，主要通过低效耕地提质、高标准农田建设等整治手段，采取</p>

专栏 6: 全域土地综合整治情况

“耕地集聚、农田保护”等措施，发展规模化特色农业种植；江高美丽田园集聚区主要涉及江高镇。通过补充耕地、高标准农田建设等整治手段实现农业生产适度集中，采用“农地流转、企业+农户”等措施，推进现代种业集聚区、农产品加工流通集聚区建设。提出规划全区（含空港经济区）拟调出永久基本农田 3748 亩，其中近期计划调出永久基本农田 1000 亩，规划远期调出永久基本农田 2748 亩，通过划定永久基本农田储备区，优先保障近期永久基本农田调整需求。

黄埔区全域土地综合整治：规划至 2027 年，累计实施高标准农田建设、耕地恢复、耕地集中整治区建设等农用地整理 8400 亩。将全区划分为 5 类整治区域，其中新龙美丽田园集聚区主要涉及新龙镇、龙湖街等，主要通过低效耕地提质、高标准农田建设、耕地集中整治区建设等整治手段，采取“耕地集聚、农田保护”等措施，发展规模化特色农业种植，打造现代都市有机农业产业园；长洲美丽田园集聚区主要涉及长洲街、黄埔街等，通过补充耕地等整治手段实现农业生产适度集中，采用“农地流转、企业+农户”等措施，推进院士港现代农业科技核心引领现代农业科技发展。全区规划调出永久基本农田 1350 亩，储备区范围内可调入永久基本农田 1384 亩。

番禺区全域土地综合整治：2024—2027 年间，规划农用地整理面积 1251.3568 公顷，预计新增耕地面积约 530 公顷，新增耕地面积比例 21.03%，耕地集中连片度提升超过 28.04%；通过永久基本农田布局优化调整，预计新增永久基本农田面积 4.6551 公顷，永久基本农田连片度提升 9.24%；通过农用地整理项目实施，落实耕地恢复和高标准农田建设项目，进一步优化耕地布局，促进耕地集聚分布。

增城区石滩镇全域土地综合整治：规划整治新增垦造水田项目

专栏 6: 全域土地综合整治情况

新增耕地 49.9088 公顷，通过农田整治，实现“田成方、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排”持续高产稳产的高标准农田，推进农业和农村经济结构的战略性调整，推进农业产业化经营。实施垦造水田和耕地提质改造等农用地整治工程，其中通过实施垦造水田项目，新增耕地 49.9088 公顷；实施耕地提质改造总面积达 138.0731 公顷，提高耕地质量和生态效益。

从化区鳌头镇万亩良田土地整治:规划范围内垦造不少于 1100 亩水田，实现耕地总量质量提升，空间布局有优化。构建“一心、一带、两廊、五区”的耕地保护格局，其中一心是产业综合服务中心；一带是滘江滨水风情景观带；两廊是民乐河生态廊道和高平水生态廊道；五区为农艺文创展示区、智慧农业示范区、稻鱼共生试验区、原乡田园休闲区、生态农业种植区。通过实施农田平整工程、田间道路工程、灌溉与排水工程、土壤改良工程等农用地整治工程，建成约 7000 亩连片水田，实现“田成方、水相连、路相通”，新增水田面积约 1500 亩，新增耕地约 200 亩，进一步守牢了耕地保护红线，奠定了农业现代化基础。

第六章 全面提升耕地质量

第一节 统筹推进高标准农田建设

推进永久基本农田逐步建成高标准农田。以国土变更调查成果为基础，叠加高标准农田、粮食生产功能区、优势粮食种植区域等范围，制定永久基本农田建成高标准农田的实施方案，明确建设时序和空间布局安排。探索整区域建设示范，新建高标准农田项目原则上在永久基本农田或耕地集中整治区内选址，优先将粮食生产功能区、连片面积 300 亩¹以上的永久基本农田、耕地集中整治区建成高标准农田。综合考虑耕地资源、水资源、永久基本农田布局优化等因素，通过“新建一批、认定一批、调整一批”，推进国土空间总体规划确定的规划至 2035 年永久基本农田保护任务逐步建成高标准农田，实现耕地、永久基本农田、高标准农田层层套合。

专栏 7：高标准农田建设示范

黄埔区龙湖街迳下村高标准农田改造提升建设项目是黄埔区首个高标准农田创新示范点，项目已纳入广州市高标准农田创新示范点建设，项目已竣工完成。该示范项目重点围绕规整化、宜机化、绿色化、智慧化“四化”等方面进行深化：

一是完善农田基础设施。在原有高标准农田基础上，进一步完善田间道路和农田灌排系统，有效提高灌溉水利用系数和田间机耕路通达率，增强农业抗灾能力。

二是改善土壤环境。通过小田并大田、设立土壤墒情检测点、

¹ 《高标准农田建设通则》明确提出东南区高标准农田连片规模应为≥300 亩。

专栏 7：高标准农田建设示范

增施有机肥等措施，改善土壤环境质量，优化农作物种植结构，提高土地利用效益。

三是实行规模化流转，推进产业导入。通过社会企业统一将农村土地经营权规模化流转，引入乡村振兴、农业公园等相关项目，利用产业集群和科技创新优势，积极推进“院士下乡、产业进村”，加强与新型农业经营主体合作，引进社会投资约 2.7 亿元，共同打造了迳下村植物工厂、黄埔纳米院士小镇等一批农业优势特色项目，形成一个以集中连片、田块规整、土壤肥沃、设施先进、智慧高效、旱涝保收、稳产高产、生态良好，融合一、二、三产业等特色的高标准农田创新示范点。

分类明确永久基本农田和高标准农田建设衔接重点区域。衔接永久基本农田布局和耕地集中整治区建设，将耕地集中整治区内永久基本农田和具备补充耕地的潜力范围作为高标准农田新建重点区域，其中补充耕地潜力范围先行按照高标准农田标准建设，经验收和变更后优先划入永久基本农田。同时，对于耕地集中整治区内中属于已建成未纳入永久基本农田范围的高标准农田，优先作为永久基本农田补划地块，通过协同推进土地综合整治、永久基本农田集中连片整治等，落实高标准农田建设要求。在新建和认定的基础上，将拟调出的约 3 万亩不与现状耕地集中连片的永久基本农田同步确定为高标准农田调整范围，推动永久基本农田与高标准农田项目共建、过程共管、成果共享。

第二节 加强耕作层剥离再利用

完善耕作层剥离再利用机制。遵循“应剥尽剥、就近利用”原则，明确建设占用以外其他可能涉及耕作层剥离再利用的情形，加强对各类占用耕地项目的耕作层再剥离利用的监管。加强耕作层剥离再利用的区域统筹，减少耕作层土壤运输距离、存放时间和保管成本，有效提升耕作层利用效率，保护优质耕作层资源。探索建立耕作层分类再利用机制，基于剥离的耕作层土壤质量情况，明确优质资源主要用于耕地提质改造、高标准农田建设、耕地恢复、撂荒耕地整治、垦造水田等项目，其余资源按需用于绿化、生态修复等项目，推进耕作层的有效保护和合理利用。

健全耕作层剥离再利用工作指引机制。规范耕作层剥离再利用方案编制和审查、土壤剥离、存储、运输、回覆、培肥改良、后期监管等工作全流程，细化明确剥离范围、利用方向等关键内容，合理确定耕作层土壤剥离区和利用区，制定剥离利用年度实施方案和工作方案，结合要素保障梳理年度开工项目占用耕地，以及补充耕地、高标准农田建设等土壤利用项目，健全耕作层剥离、存储、再利用等实施监管和检查验收等全过程指引和管控，完善耕作层土壤剥离再利用全流程技术规范，形成耕作层剥离再利用的标准体系。

探索剥离耕作层的公开交易模式。加强不同区域耕作层剥离再利用的信息共享，探索将耕作层剥离土壤资源纳入交

易平台，将待剥离土壤信息、存储待用土壤信息、土壤资源需求等信息公开，利用信息技术手段，科学分析供给方和需求方土壤数量、质量、生态和地区经济效益等情况，匹配最优供需关系，实现全平台跨区域调度指挥，做到“即剥即用”“尽剥尽用”。完善耕作层剥离土壤资源跨区有偿交易实施路径，根据耕作层使用价值、年度产能等定性定量因素，建立土壤价格评估机制，探索设定交易最低保护价标准，显化优质耕地资源利用价值。

第三节 逐步提升耕地生产能力

有序提升耕地有机质土壤有机质含量。探索实施秸秆综合利用、有机质提升、化肥减量增效、绿色种养循环农业试点等工程和用地养地措施，着力提升土壤有机质含量，减少化肥使用量，推动厨余和畜禽粪污资源化利用，探索建立有机质提升标准和示范。建立健全耕地轮作休耕制度，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。探索在新增高标准农田建设项目区，叠加酸化耕地治理和有机质提升相关措施，综合施策提升耕地地力。

加强退化耕地治理。结合第三次土壤普查工作成果，全面摸清耕地、园地、林地、草地等土壤状况和环境，针对不同地类、不同生态条件、不同土地利用方式，摸清耕地、永

久基本农田、高标准农田以及耕地后备资源等的土壤质量和土壤障碍因素，制定实施土壤改良方案和计划，精准施策，因地制宜开展种植、养地、施肥、改土等工程，改善土壤理化性状，改进耕作方式，有序提升土壤质量。聚焦土壤 $\text{pH} < 4.5$ 的强酸性耕地，加强农田基础设施建设，统筹农艺、化学、生物与工程措施，发挥叠加效应，开展酸化耕地综合防治，持续推进耕地质量提升。

持续开展永久基本农田质量提升。持续推进永久基本农田范围内非耕地整改恢复，通过利用遥感影像信息智能解译技术、年度变更调查成果、常态化监测等，全面摸清已划定永久基本农田实地变化情形。对待整改图斑、国土变更调查新发现的永久基本农田中的非耕地或尚未达到耕地认定标准的地块，要制定计划有序恢复整改，加强后期管护。对于其他永久基本农田地块，结合自然资源常态化监测开展不定期检查，及时制止不符合永久基本农田管控要求的行为，适时规范开展永久基本农田红线调整，稳妥有序推进核实整改，确保永久基本农田真实可靠。

第四节 加强耕地质量监测管理

完善耕地质量调查评价制度。落实改革完善耕地占补平衡制度要求，立足可持续耕种和农产品生产，探索建立包含农业生产符合性评价和耕地质量等级评价的耕地质量标准，

对于特定验收指标由于自然、技术条件等因素限制当下达不到规定标准的，因地制宜制定切实可行的改进措施和耕地质量提升计划，确保在规定时间内达到标准要求。每年开展耕地质量变更调查评价，定期开展耕地质量综合评价，完善耕地质量保护与建设投入机制，逐步健全耕地质量建设保护制度。

持续开展耕地资源分区分类评价的年度更新。在第三次全国国土调查耕地资源质量分类专项调查成果基础上，持续开展耕地资源分区分类评价的年度更新工作，及时掌握年度内耕地现状变化及质量建设引起的耕地质量变化情况。探索开展耕地质量常态化监测预警，持续开展耕地质量保护建设，加强耕地质量管理。

建立补充耕地质量验收制度。建立补充耕地质量管理与验收标准，完善自然资源部门和农业农村部门共同开展补充耕地项目管理的工作机制，强化刚性约束。建立补充耕地质量评价与核算机制，严格补充耕地质量管控，垦造和恢复的耕地要符合高标准农田建设要求，达到适宜耕作、旱涝保收、高产稳产标准且集中连片、可长期稳定利用，质量不达标不得用于占用耕地的补充。完善补充耕地后续管护、再评价机制，压实各类主体后续培肥管护责任，坚决遏制耕地“非农化”，持续熟化土壤、培肥地力，提升质量。

第七章 加强耕地生态保护和可持续利用

第一节 推进农田生态系统保护

持续推进化肥农药减量增效。挖掘传统农业种植技术，发展农业科技，严格化肥农药使用总量管控。加强化肥农药使用管理，加强农药安全风险监测。推广有机肥替代化肥，推广绿色防控和生物防治，指导家庭农场、合作社、龙头企业带头减少化肥农药用量；推行科技创新，提高化肥农药使用的科学性和有效性，促进化肥农药的减量实施，促进农业绿色发展，维护耕地生态系统的安全与稳定。

加强退化耕地生态修复。结合全域土地综合整治、耕地提质改造和高标准农田建设等工程，加大退化、损毁、灾毁耕地生态修复力度，巩固提升耕地土壤环境容量。践行绿色发展理念，有效实施农田防护和生态环境保持工程建设，逐步提升农田生态系统功能，加强耕地生态功能多元化开发与利用、农田半自然生境设计与管护、种养结合布局优化等科技支撑。加强生物多样性保护，促进耕地生态系统稳定、耕地生态服务功能提升。

专栏 8：增城区石滩镇耕地生态修复案例

增城区石滩镇依托全域土地综合省级试点建设，在金兰寺村、元岗村、元美村、田心村、葵湖村、塘口村六条村开展耕地提质改造项目，总面积达 138 公顷。项目通过高标准农田建设，对田、水、路、林、村综合整治，做到“田成方、渠相连、路相通”。同时，

专栏 8：增城区石滩镇耕地生态修复案例

在农田周边建设生态埂、生态沟、生态塘、生态廊道等，防止农肥污染及水土流失等农田生态问题，做到机械化、规模化、生态化增产增收。

第二节 加强耕地污染防控与治理

强化耕地污染源头管控。坚持预防为主、保护优先、风险管控，严格防控重金属和地下水污染，精准开展耕地污染源头管控和安全利用，加强工业园区、开发区等周边耕地安全利用防控。加强土壤环境调查和风险评估，实施耕地污染监测预警。加强耕地安全利用分类管理，持续预防优质耕地受污染；对安全利用类耕地，提高科技支撑，确保农产品安全；对严格管控类耕地，探索开展种植结构调整和系统性治理，因地制宜发展特色产业。

加强受污染耕地治理。依据土壤普查和土壤环境调查评估，全面摸清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，因地制宜采用化学、物理、生物等修复措施，统筹考虑经济成本、环境影响和社会接受度等多方面影响因素，在对受污染土壤的特性包括污染物种类、浓度、分布以及土壤的物理和化学性质等全面评估基础上提出综合治理策略，确保治理方案的可行性和可持续性，并及时对治理效果进行监测和评估，持续推进受污染耕地的精准治理。

第三节 提升耕地生态价值

发挥耕地生态功能。坚持“山水林田湖草沙生命共同体”理念，在流溪河、东江、沙湾水道等流域范围，构建“河流—稻田—湿地”复合生态廊道，持续发挥耕地生态、隔离、防护等功能和价值。通过优化灌溉排水系统模拟自然水文，推广测土配方施肥、水肥一体化和绿色防控技术，减少面源污染，增强耕地生态韧性。依托全域土地综合整治，在河涌入海口及主干河道沿线布设生物栖息地、生态通道，恢复农田生物链，提升物种丰富度，筑牢生态基底。

提升耕地生态价值。实施保护性耕作，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，鼓励从化、南沙等具备条件的区域打造农牧渔绿色健康发展综合试点。在生产空间、生活空间周边因地制宜依托耕地等资源，建设小型耕地特色种植区和蔬菜公园、水稻公园等口袋公园，提升耕地生态价值。

第四节 拓展耕地多元功能

提升耕地自然景观功能。维育乡村自然生态基底，保护体现岭南水乡历史文化的自然风貌。大力推进增城、从化、花都、南沙等农业特色产业集群发展，做精做优现代农业产业园，促进农业资源的生产性与审美性相结合，营造山水交融、田园共生的岭南乡村大地景观。在不破坏土壤耕作层和

控制污染源的前提下，通过农业—生态、农业—休闲观光、农业—文化体育等形式，实现农业与其他业态融合发展。

强化耕地农业文化功能。传承发扬独特的岭南农耕文化，推动耕地保护和农耕文化价值传播结合。培育具有岭南地域特色的农耕文化品牌，开发季节性农耕主题系列节庆活动，对梯田灌溉、稻田养鱼等珠三角传统农耕技艺进行展示并开展互动体验，打造具有本地特色的农耕文化体验场景。

第八章 健全耕地保护机制

第一节 全面推行田长制

建立田长制组织体系。构建市、区、镇、村级田长和网格田长“4+1”组织体系，形成“横到边，纵到底、网格化、全覆盖”的耕地保护新机制。市、区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、粮食生产、撂荒耕地治理、高标准农田建设管护等负总责。镇级田长负责组织实施耕地和永久基本农田保护利用、高标准农田建设、撂荒耕地治理等工作。村级田长主要负责及时发现、制止、报告违法占用耕地行为，加强高标准农田管护、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”和撂荒等行为进行劝诫，对农田设施进行日常管护。

落实田长制主要任务。将耕地保有量和永久基本农田保护任务足额带位置逐级分解下达，把高标准农田建设任务足额分解下达，签订耕地保护与粮食安全责任书，作为刚性指标实行严格考核；坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，扎实提升耕地质量，加强耕地质量调查监测与评价，严格受污染耕地管理，加快补齐农业基础设施短板，加强农田基础设施管护，切实增强粮食生产保障和抵御自然灾害能力。

健全田长制制度体系。落实省田长制工作规则、巡查检查和综合评价等制度要求，制定市级田长制工作规则，明确

市第一总田长、市总田长、市副总田长以及田长制相关单位之间的工作职责和工作机制，确定市级田长巡查检查工作重点、问题处理等要求，推进田长制制度落地实施。

完善巡田工作机制。依托巡田 APP 和田长制信息管理系统，动态更新耕地保护网格和各级田长信息，持续优化田长制网格管理。开展巡田软件使用培训，及时督促网格田长开展巡田工作，实现耕地保护问题早发现、早制止、早处理。鼓励有条件的区先行探索将田长制、河湖长制和林长制相结合，试行“三长联动、一巡三查”。鼓励积极探索“田长+”，联合各级各类人员开展巡田服务活动，切实守住耕地保护红线。

加强信息公开和宣传引导。在村级或耕地网格显著位置统一设置田长制公示牌，将田长信息、责任区域、保护任务、田长责任以及耕地和永久基本农田的位置、范围向社会公告，接受群众监督。面向社会公众组织开展多样化的耕地保护相关法律法规政策宣传活动，并进一步加强对基层干部、田长的专项培训和宣讲，提高全社会的耕地保护责任意识。

第二节 完善耕地保护监测体系

进一步完善建设自然资源“一张图”。依托国土空间基础信息平台 and “一张图”系统，进一步完善建设自然资源“一张图”，预留接口接入省级耕地保护监测平台，集成耕地和永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区等数量、质量、土壤状况、种植情况等数据信息，合理利用信息化大模型等新

技术，持续开展智能识别、定位和自动预警、推送等技术攻关，统一耕地问题识别与分类处置，实现精准定位，快速预警和推送处理。

构建“空天地”一体化监测体系。结合信息化、智能化手段，建设前端摄像机、物联感知平台，提供物联接入、视频调阅、边缘智能解析、事件预警等能力，构建以卫星遥感为基础，高空视频探头监测、无人机巡检等多种手段为补充的耕地保护“技防”监测体系，全面、动态、及时、准确掌握耕地现状和变化情况，提高违法占用耕地的预警及处置能力，发挥“技防”优势和巡护效能，为耕地保护提供强大监测支撑。

强化监测问题统筹高效处置。探索整合田长制“巡田APP”和监管端系统、调查监测系统和执法系统中耕地常态化监测、日常巡查和图斑核实工作，统筹疑似问题图斑处理，形成全市监测图斑“一张图”。探索将国家和省耕地常态化监测、专项监测等图斑通过国土空间规划“一张图”进行梳理，分级分类下发核查整改，实现耕地保护问题发现与处理的“一张图”管理，统一问题发现、处理和跟踪反馈，提高问题处理效率，形成发现—确认—处置—完成的闭环。

第三节 强化耕地保护制度探索

完善永久基本农田保护激励制度。落实永久基本农田保护补贴，按照“谁保护、谁受益”的原则，对承担永久基本农田保护任务的农户和保护单位进行资金补贴。开展永久基本

农田经营权流转调查，建立永久基本农田保护主体数据库，实现“人、田、补贴”对应，逐步健全永久基本农田保护补贴发放机制。

探索耕地保护区域统筹机制。践行“绿水青山就是金山银山”理念，依据不同地区主体功能区、自然资源禀赋差异和经济社会发展条件，鼓励市域内耕地恢复潜力和耕地后备资源缺乏的区与具备耕地恢复潜力的区协商有偿代落实部分耕地总量平衡任务，发挥优势地区潜能。探索符合政策要求的跨区域耕地保有量和永久基本农田保护任务易地有偿代保。积极争取国家重大项目占用耕地使用国家集中垦造耕地落实占补平衡，将耕地保护区域调剂与耕地保护目标责任考核机制挂钩，优化耕地占补平衡管理，探索形成超大城市耕地保护新模式，提升自然资源要素配置效率。

探索灵活多样的现代农业经营模式。完善土地经营权流转机制，推行委托流转、季节性流转、整村整片流转等方式，鼓励承包主体采用土地入股、合作经营等形式，推进耕地流转，实行集中统一经营，降低农业生产成本。大力发展种粮大户、家庭农场、专业合作社、农业龙头企业等规模化主体，积极培育农业社会化服务组织，引导各类规模化主体和服务组织开展订单式、托管式、全程式服务，推动乡镇、村集体统一组织代耕代种，提高耕地种植意愿和效益，提升耕地保护积极性和主动性。

第九章 近期重点工程

第一节 成片良田工程

实施集中连片补充耕地工程，打造成片良田。优先选择耕地集中整治区范围内现状耕地基础较好，农民补充耕地意愿强的区域开展示范项目建设，以点带面，发挥示范效应。重点推动整治区适宜补充耕地的非耕农用地逐步复耕，低效建设用地逐步复垦为耕地，实现耕地集中连片和规模化发展，结合耕作层剥离再利用工作改良土壤，提高耕地质量。规划期内优先推进从化区鳌头镇、增城区石滩镇和朱村街道、南沙区东涌镇、白云区钟落潭镇、花都区炭步镇和赤坭镇、黄埔区新龙镇和番禺区石楼镇等区域集中连片补充耕地工作，涉及新增耕地潜力 4.5 万亩，通过实施成片良田工程，支撑广州市打造集中连片岭南新田园。

专栏 9：成片良田工程实施内容

合理规划集中区域各类农业生产用地。应明确集中整治区的发展目标、功能分区、种植产业布局、设施农用地以及其他配套基础设施布局、近期建设重点等，鼓励结合点状供地等政策，在耕地集中整治区内布局预留配套型的基础设施和公共服务设施，做到长远的利用，积极开展耕地集中整治区建设，鼓励整区域推进耕地开垦、恢复，完善农田基础设施配套，满足现代化农业生产和机械作业的要求，提高农田的抗灾能力和灌溉效率，保证农田的生产能

专栏 9：成片良田工程实施内容

力和生态环境的改善，因地制宜依托周边山、水、田、文等资源规划建设农业田园综合体、现代农业产业园等，提高耕地保护效益。

因地制宜实施补充耕地工程。根据补充耕地潜力评价结果，结合现状作物生长周期、农民意愿、经济成本等因素，明确适宜的工程范围、措施和时序，合理确定补充耕地项目选址和实施周期，优先推进园地、林地、草地等其他农用地恢复为耕地。按照高标准农田建设标准实施补充耕地项目建设，完善通过实施土地平整、田间道路、灌溉排水等工程，将补充耕地潜力地块整治成为优质耕地，同时注重生态环境保护 and 水土保持，确保开垦后的耕地质量和生态稳定性，加强后期管护与后续种植监管，提升耕地质量。

第二节 现代粮田工程

实施永久基本农田建成高标准农田专项行动，打造现代粮田。优先选择集中连片的永久基本农田，结合土壤条件、水资源等自然地理条件、农业种植现状以及高标准农田建设情况，因地制宜开展高标准农田新建和改造提升工作，通过完善农田基础设施，改善农田环境、推广农业科技、鼓励土地流转和托管经营等支撑现代化、规模化粮食生产。鼓励以订单农业、土地返租、土地入股等多种方式，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。规划期内，重点落实新增高标准农田建设 0.72 万亩，打造现代粮田，主要分布花都区花山镇和狮岭镇、白云区钟落潭镇、黄埔区新龙镇、从化区街口街道、南沙区东

涌镇和番禺区石碁镇等区域，为广州市农业规模化生产提供资源底座和空间基础，支撑现代都市农业产业发展。

专栏 10：现代粮田工程实施内容

加强农田基础设施建设。结合高标准农田建设要求，完善基础设施建设，包括土地平整、水利设施建设、田间道路建设等多个方面。通过实施土地平整工程，提高农田的耕作效率和机械化水平，完善灌溉排水设施，确保农田的灌溉和排水需求，提高农田的抗旱防洪能力，完善田间道路建设，提高田块可达性，实现农业机械化和现代化快速发展。

改善农田生态环境。主要包括土壤改良、农田防护林网建设。土壤改良通过科学施肥、翻耕等措施，提升土壤质量和肥力，为作物生长提供良好的环境；农田防护林网建设能有效防止水土流失、减轻自然灾害对农田的破坏，维护农田生态系统的稳定性。

推广现代农业科技。通过推广先进的农业技术和设备，提高农业生产效率和农产品质量。包括推广节水灌溉、测土配方施肥等现代农业技术，发展现代农业和生态农业，引进先进的农业机械和设备，实现农业生产的智能化和自动化。

第三节 锦绣田园工程

打造一批乡村秀美田园，发展规模化农业。立足耕地生产功能，发挥耕地生态、文化、休闲等多重功能和价值，结合全域土地综合整治和产业导入，因地制宜开展农文旅融合示范项目建设，形成一批耕地保护高效利用示范点。结合现代农业产业园布局，通过“耕地+”的多元化农田利用方式，

发展农业观光、休闲、体验、康养等农文旅三产融合等新型耕地保护利用业态；深入挖掘本地农耕文化元素，如传统农事活动、农耕技艺、农耕器具等，传承与弘扬优秀农耕文化，擦亮广州农耕文化新名片，提高耕地系统服务价值，提升耕地保护收益和效益，重点推进从化鳌头镇万亩良田、增城丝苗米产业园、从化香米产业园、增城优势蔬菜产业基地等项目实施，依托农田策划一批农业产业综合体、农业文旅体验、休闲观光游憩等综合性农业产业集群，提升耕地保护收益，彰显岭南新田园建设示范效应。

建设一批都市锦田，发展现代都市农业。借鉴黄埔区洪圣沙岛和大吉沙岛的都市锦田计划实施经验，实施土地综合整治项目、高标准农田建设、智慧农田示范建设等工程，保留“都市田园”风貌，建设都市田园综合体。规划期间，重点选取北帝沙岛、番禺海鸥岛、增城石滩增江东岸、南沙区丝苗米产业园、长洲岛农业公园等都市近郊地区，依托耕地资源分布，发挥农业科研院所和农业科技研发公司技术力量，建设现代化农场、农业种业中心、农业试验田等，发展科技农业、立体农业和智慧农业，建设形成智慧生产、良田集聚、生态优美的都市新农田，支撑智慧高效现代都市农业发展。

专栏 11：锦绣田园工程实施内容

建设特色农产品种植区域。确定适宜各种特色农产品种植的区域，如从化香米、增城丝苗米等。采用科学的种植技术和管理模式和现代农业设施如温室大棚、智能灌溉系统、农产品加工中心等配套设施，集成现代农业技术，如物联网、大数据、人工智能等，实现农业生产的智能化、精细化，提高农业生产效率和科普教育示范价值。

乡村田园景观风貌建设。结合广州市的自然风貌和人文特色，设计具有地方特色的田园景观。完善乡村的基础设施，包括道路、水利、电力、通讯等，提升乡村的整体环境。注重生态保护和文化传承，保留乡村的自然风貌和生态特色，传承乡村的传统文化，如农耕文化、民俗文化等，打造一批乡村秀美田园，成为广州市的新名片。

农文旅服务配套设施建设。结合特色农产品种植区域和现代农业产业园的资源优势，打造农业观光景区。完善配套服务设施，提供农事体验、农产品采摘等体验活动。开发乡村休闲旅游产品，如民宿、农家乐等，整合农业、文化、旅游资源，形成产业联动效应。打造具有地方特色的农文旅品牌，为市民提供休闲、娱乐和体验农业文化的目的地空间。

第十章 实施保障机制

第一节 加强组织领导

压实各级主体责任。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，各级党委和政府是耕地保护责任主体，要切实扛起耕地保护主体责任，确保责任有效分解，制度有效执行、目标任务落实到位。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，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。

强化部门协同联动。加强部门协同联动，形成耕地保护合力。自然资源部门要强化调查监测、耕地保护和执法监督等业务线条融合，落实耕地数量管控，全面履行耕地保护职责，严格执行耕地保护法规政策，依法查处违法违规占用耕地特别是永久基本农田行为。农业农村部门要负责做好耕地质量调查评价工作，健全补充耕地质量鉴定与评价机制，落实高标准农田建设，规范耕地利用和农业结构调整，加强耕地种植日常监管，防止耕地“非粮化”，落实农村土地经营权流转合同管理的指导和撂荒耕地复耕复种。其他各相关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，推动耕地保护各项任务落到实处。

第二节 加强规划实施管理

落实规划实施责任。强化耕地保护专项规划对全市耕地保护工作的统筹指导，加强规划实施管理，及时将耕地集中整治示范区、重点工程等规划实施信息纳入国土空间规划“一张图”管理。各区要依据耕地保护专项规划目标任务制定实施方案，落实各项指标及重点任务要求。对耕地保护专项规划确定的约束性指标、重大工程等，明确责任主体和进度要求，合理配置资源，引导调控社会资源，确保如期完成。

强化规划与年度计划衔接。发挥规划引领管控作用，建立“规划—年度计划”的实施路径，以耕地集中整治区建设为牵引，以重大工程项目为抓手，加强对耕地保护规划目标任务的分解落实和实施推动，形成“规划—实施—监督”全过程管理。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，将专项规划确定的耕地和永久基本农田保护任务、补充耕地任务等主要指标分解纳入年度计划，明确重大工程、重大项目的年度实施任务要求。

开展规划实施监测评估。强化规划引领和管控，推进耕地保护管理从被动向主动转变，推进耕地资源系统保护和永续利用。加强对耕地和永久基本农田保护目标任务、耕地集中整治区、重点工程与重大行动等实施监测，研究制定耕地集中整治区动态调整规则，探索开展规划实施年度监测分析、

定期评估等工作，鼓励开展第三方评估，对耕地保护目标任务、指标等完成情况进行动态监测和及时预警，加强监测评估结果应用，强化耕地资源安全保障，维护粮食安全。

第三节 加强资金保障

保障财政资金投入使用。落实国家关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴等有关政策要求，加大耕地集中整治区建设和非耕地垦造、恢复耕地的资金投入力度，合理使用耕地地力补贴、高标准农田建设资金、种粮补贴、全域土地综合整治等资金，加大用于耕地和永久基本农田保护和建设的支持力度，调动耕地保护积极性和主动性。持续落实市对区耕地整治恢复“以奖代补”资金，落实专款专用，重点用于耕地集中整治区、非耕地垦造、恢复为耕地等工程 and 项目实施，推动耕地保护目标责任落实。

多渠道筹集社会资金。贯彻落实“百县千镇万村高质量发展工程”，依托全域土地综合整治，扩展耕地保护资金来源，多途径、多渠道筹集社会资金，合理利用政策性开发性金融工具、地方政府专项债券，加强与金融机构合作，为非耕地垦造、恢复耕地和耕地集中整治建设提供资金保障，缓解资金筹集难题。加强资金使用监管，规范使用范围，提高资金使用效率。

附表

表 1 规划指标表

表 2 规划约束性指标分解表

表 3 规划耕地集中整治区划定情况表

表 4 规划耕地集中整治示范区情况表

表 5 规划重点项目表

表 1 规划指标表

单位：万亩、个

序号	指标名称	2025 年	2027 年	2030 年	2035 年	指标属性
1	耕地保有量	68.03	68.03	68.03	68.03	约束性
2	永久基本农田 保护面积	59.81	59.81	59.81	59.81	约束性
3	省级耕地集中整治 示范区个数	1	1	1	——	预期性
4	市级耕地集中整治 示范区个数	1	1	2	——	预期性
5	县级耕地集中整治 示范区个数	6	6	12	——	预期性
6	耕地集中整治区内 耕地连片度提升	≥10%	≥15%	≥20%	≥25%	预期性
7	补充耕地任务 (累计面积)	2	6	10.5	17	预期性
8	永久基本农田建成 高标准农田面积 (累计建成)	以省级下达任务为准				预期性

注：1.本规划耕地保有量和永久基本农田保护面积来源《广州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》，市域范围内划定永久基本农田 59.61 万亩，并通过易地代保方式落实保护任务 0.20 万亩。

2.耕地集中整治区内耕地连片度提升落实《广东省耕地保护专项规划（2021—2035 年）》要求。计算公式：整治区域内耕地连片度提升=（整治后耕地连片度-整治前耕地连片度）/整治前耕地连片度。其中，耕地连片度=耕地面积/耕地块数，耕地面积是指整治区域内的耕地总面积，耕地块数是指整治区域内耕地田块个数。

3.永久基本农田建成高标准农田年度任务以省级下达任务为准。

表 2 规划约束性指标分解表

单位：万亩

行政区	耕地保有量	永久基本农田 保护面积	备注
广州市	68.03	59.81	
荔湾区	0.00	0.00	
越秀区	0.00	0.00	
海珠区	0.00	0.00	
天河区	0.00	0.00	
白云区	8.75	7.35	含空港经济区在白云 区部分的耕地保有量 1.08 万亩、永久基本 农田保护任务 0.78 万亩
黄埔区	2.05	1.52	
番禺区	3.34	2.84	有 0.2 万亩永久基本 农田由河源市代保
花都区	7.92	6.90	含空港经济区在花都 区部分的耕地保有量 0.32 万亩、永久基本 农田保护任务 0.27 万亩
南沙区	11.95	10.04	
从化区	14.13	13.20	
增城区	19.88	17.95	

注：1.广州市本地实际划定 59.61 万亩，易地代保永久基本农田 0.2 万亩。
2.白云区、花都区指标含空港经济区所在行政辖区部分。

表 3 规划耕地集中整治区划定情况表

单位：个、万亩

行政区	涉及镇（街）	类型	个数	面积	耕地集中整治 区域总面积	其中：	
						现状耕地面积	具备补充耕地 潜力面积
白云区	人和镇、钟落潭镇	万亩方	2	2.74	7.09	1.31	1.14
	江高镇、人和镇、钟落潭镇	千亩方	19	3.81		1.92	1.45
	江高镇、钟落潭镇	百亩方	8	0.54		0.13	0.36
黄埔区	新龙镇、龙湖街道、九佛街道、 黄埔街道	千亩方	5	1.41	2.05	0.66	0.38
	新龙镇、长洲街道、龙湖街道、 九佛街道	百亩方	17	0.64		0.26	0.26
番禺区	石楼镇、石碁镇、沙湾镇、洛浦 街道、桥南街道	千亩方	7	0.99	1.65	0.14	0.72
	石楼镇、石碁镇、沙湾镇、化龙 镇、石壁街道、桥南街道、大龙 街道	百亩方	16	0.66		0.09	0.45
花都区	赤坭镇、花东镇、花山镇、炭步 镇、狮岭镇、新雅街道	万亩方	7	15.45	24.11	3.26	9.66
	赤坭镇、狮岭镇、花东镇、花山 镇、炭步镇、梯面镇	千亩方	22	8.05		2.15	4.80
	赤坭镇、狮岭镇、花东镇、花山 镇、炭步镇、新雅街道	百亩方	12	0.61		0.15	0.37
南沙区	大岗镇、横沥镇、榄核镇、万顷 沙镇	万亩方	7	8.29	22.17	3.58	3.23

行政区	涉及镇（街）	类型	个数	面积	耕地集中整治区域总面积	其中：	
						现状耕地面积	具备补充耕地潜力面积
	大岗镇、东涌镇、黄阁镇、横沥镇、榄核镇、万顷沙镇、珠江街	千亩方	44	12.50		5.18	5.04
	大岗镇、东涌镇、黄阁镇、榄核镇、万顷沙镇	百亩方	42	1.39		0.36	0.64
从化区	鳌头镇、良口镇、城郊街道、江埔街道	万亩方	7	12.91	19.75	3.02	8.42
	鳌头镇、良口镇、太平镇、温泉镇、街口街道	千亩方	22	6.51		2.85	3.08
	鳌头镇、街口街道	百亩方	6	0.33		0.24	0.06
增城区	派潭镇、石滩镇、小楼镇、中新镇、荔湖街道、增江街道、朱村街道	万亩方	12	17.70	22.47	6.49	5.33
	派潭镇、石滩镇、小楼镇、正果镇、增江街道、荔城街道	千亩方	14	4.61		2.01	1.28
	派潭镇、小楼镇	百亩方	2	0.17		0.08	0.05
合计			271	99.30		33.89	46.74

表 4 规划耕地集中整治示范区情况表

单位：亩

序号	级别	涉及区域		集中连片 整治面积	现状耕地 面积	新增耕地潜 力面积
1	省级	增城区	朱村街道	22817	9885	7369
2	市级	从化区	鳌头镇	2599	2088	271
3		南沙区	大岗镇	1633	505	520
4	县级	白云区	江高镇	1452	272	1068
5			钟落潭镇	16414	5405	9353
6		黄埔区	新龙镇、 龙湖街道	6983	2897	2079
7		番禺区	石楼镇	1052	27	858
8		花都区	赤坭镇	8303	1940	5200
9			炭步镇	1396	407	791
10			炭步镇	933	257	366
11		南沙区	大岗镇	20743	9643	7594
12			榄核镇	3143	1993	635
13		从化区	鳌头镇	2036	1483	384
14		增城区	石滩镇	24567	10276	2944
15			石滩镇	17954	5981	4158
小计				132025	53057	43592

表 5 规划重点项目表

单位：亩

序号	类型	项目名称	面积	实施期限	涉及区域
1	成片良田工程	白云钟落潭镇成片良田工程	7500	2025—2030 年	白云区钟落潭镇
2		黄埔新龙镇成片良田工程	1700	2025—2030 年	黄埔区新龙镇、龙湖街道
3		番禺石楼镇成片良田工程	700	2025—2030 年	番禺区石楼镇
4		花都赤坭镇成片良田工程	9700	2025—2030 年	花都区赤坭镇
5		花都炭步镇成品良田工程	6200	2025—2030 年	花都区炭步镇
6		南沙东涌镇成片良田工程	5500	2025—2030 年	南沙区东涌镇
7		从化鳌头镇成片良田工程	1700	2025—2030 年	从化区鳌头镇
8		增城石滩镇成片良田工程	3300	2025—2030 年	增城区石滩镇
9		增城朱村街道成片良田工程	8700	2025—2030 年	增城区朱村街道
10	现代粮田工程	白云钟落潭镇现代粮田工程	2000	2025—2027 年	白云区钟落潭镇、人和镇、太和镇
11		番禺石碁镇现代粮田工程	500	2025—2027 年	番禺区石碁镇
12		黄埔新龙镇现代粮田工程	500	2025—2027 年	黄埔区新龙镇
13		花都花山镇现代粮田工程	1400	2025—2027 年	花都区花山镇、花东镇
14		南沙东涌镇现代粮田工程	2000	2025—2027 年	南沙区东涌镇
15		从化街口街道—太平镇现代粮田工程	800	2025—2027 年	从化街口街道、太平镇
16	锦绣田园工程	从化鳌头镇万亩良田秀美田园项目	/	2025—2035 年	从化区鳌头镇
17		从化香米产业园秀美田园项目	/	2025—2035 年	从化区江埔街道
18		增城丝苗米产业园秀美田园项目	/	2025—2035 年	增城区朱村街道

序号	类型	项目名称	面积	实施期限	涉及区域
19		增城优势蔬菜产业基地秀美田园项目	/	2025—2035 年	增城区小楼镇
20		北帝沙岛都市锦田项目	/	2025—2035 年	海珠区琶洲街道
21		长洲岛都市锦田项目	/	2025—2035 年	黄埔区长洲街道
22		番禺海鸥岛都市锦田项目	/	2025—2035 年	番禺区石楼镇
23		增城石滩增江东岸都市锦田项目	/	2025—2035 年	增城区石滩镇
24		南沙区丝苗米产业园都市锦田项目	/	2025—2035 年	南沙区横沥镇

注：具体项目名称和内容，以立项为准。

附 图

图 1 广州市耕地现状分布图

图 2 广州市耕地和永久基本农田保护图

图 3 广州市耕地保护空间格局图

图 4 广州市耕地集中整治区规划图

图 5 广州市永久基本农田布局优化建议图

图 6 广州市耕地重点工程布局规划图—成片良田工程

图 7 广州市耕地重点工程布局规划图—现代粮田工程

图 8 广州市耕地重点工程布局规划图—锦绣田园工程











广州市耕地保护专项规划（2021—2035年）

06 广州市耕地重点工程布局规划图-成片良田工程



广州市耕地保护专项规划（2021—2035年）

07 广州市耕地重点工程布局规划图-现代粮田工程



广州市耕地保护专项规划（2021—2035年）

08 广州市耕地重点工程布局规划图-锦绣田园工程

