

中山市耕地保护专项规划

(2023-2035年)

规划文本

(公示稿)

中山市自然资源局

二〇二五年四月

目 录

第一章 总则	1
第一节 项目背景	1
第二节 指导思想	2
第三节 基本原则	2
第四节 目标愿景	3
第五节 规划任务	4
第六节 规划范围与期限	5
第二章 成效与形势	6
第一节 主要成效	6
第二节 问题与挑战	8
第三节 新的任务及要求	9
第三章 严守耕地和永久基本农田保护红线	12
第一节 严格落实保护目标，强化底线约束	12
第二节 严控建设用地增量，减少耕地流出	13
第四章 稳步增加耕地数量	16
第一节 科学恢复优质耕地	16
第二节 有序开发耕地后备资源	17
第三节 统筹推进农用地综合整治	19
第五章 促进耕地空间布局优化	20
第一节 构建耕地保护新格局	20
第二节 全力推进耕地集中整治	20
第三节 科学划定永久基本农田储备区	22
第四节 有序优化永久基本农田布局	23
第五节 保障现代设施农业生产空间	24

第六章 加强耕地质量保护与提升	26
第一节 逐步推进永久基本农田全部建成高标准农田	26
第二节 全面推进耕地耕作层剥离再利用	27
第七章 强化耕地生态管护	29
第一节 推进耕地生态系统修复及保护	29
第二节 推进耕地生态环境保持工程建设	30
第三节 增强“两区”生态功能，保障耕地生态安全	30
第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力	31
第八章 积极部署重大行动和重点工程	32
第一节 全面推行田长制专项行动	32
第二节 全域土地综合整治专项行动	33
第三节 耕地集中连片整治专项行动	33
第四节 耕地布局优化专项行动	34
第五节 永久基本农田建成高标准农田专项行动	36
第六节 耕地保护制度创新专项行动	37
第九章 强化规划实施保障	39
第一节 加强组织统筹领导	39
第二节 强化资金保障	40
第三节 建立规划实施管理机制	40
第四节 健全“人防+技防”监管机制	41
第五节 强化激励与约束	41
附表	43
附图	46

前言

耕地是粮食生产的命根子，党的二十大报告强调：“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。习近平总书记多次就耕地保护工作作出重要指示批示，强调“主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量”，“南方自己的责任田，自己还是要保”。为深入贯彻落实中央关于坚决制止耕地“非农化”、严格管控“非粮化”决策部署，系统谋划国土空间规划期内的耕地保护工作和任务，广东省开展了《广东省耕地保护专项规划（2021-2035年）》编制工作，以实现全省耕地数量稳中有增、质量全面提升、布局全域优化、生态功能总体稳定、粮食安全保障更加有力。

中山市作为广东省珠三角地区，地少人多，耕地“碎片化”和“孤岛化”现象明显，成为制约产业用地和耕地连片发展与保护的瓶颈。为引导耕地集中整治，推进耕地连片保护和质量提升，助力“百县千镇万村高质量发展工程”，依据《广东省耕地保护专项规划（2021-2035年）》，编制了《中山市耕地保护专项规划（2023-2035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，主要阐明全市耕地保护战略，确定规划期内耕地保护的目标任务，统筹安排各项耕地保护活动和耕地集中整治区建设，明确耕地保护的重大行动和重点工程，制定规划实施的保障措施。《规划》作为国土空间规划体系中重要的专项规划，是指导中山市耕地保护工作的纲领性文件，是积极稳妥推进各项耕地保护工作的基本依据。

第一章 总则

第一节 项目背景

耕地是粮食生产的命根子，党的二十大报告强调：“全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。习近平总书记多次就耕地保护工作作出重要指示批示，强调“主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量”，“南方自己的责任田，自己还是要保”作出重要指示批示。随着广东省城镇化、工业化进程不断加快，耕地保护面临严峻挑战。为深入贯彻落实中央关于坚决制止耕地“非农化”、严格管控“非粮化”决策部署，系统谋划国土空间规划期内的耕地保护工作和任务，引导耕地集中整治，实现耕地连片保护和质量提升，助力百县千镇万村高质量发展，省层面开展《广东省耕地保护专项规划（2021-2035年）》，以实现全省耕地数量稳中有增、质量全面提升、布局全域优化、生态功能总体稳定、粮食安全保障更加有力。

中山市作为广东省珠三角地区，地少人多，耕地碎片化现象明显，成为制约产业用地和耕地连片发展与保护的瓶颈。为引导耕地集中整治，推进耕地连片保护和质量提升，助力百县千镇万村高质量发展，依据《广东省耕地保护专项规划（2021-2035年）》，中山市自然资源局组织编制了《中山市耕地保护专项规划（2023-2035年）》（以下简称《规划》）。

第二节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于耕地保护和粮食安全的重要论述，认真贯彻落实中央、省、市决策部署，坚持走中国特色粮食安全之路，准确把握粮食安全的战略定位，形成了一整套保障国家粮食安全的理念、战略、政策和做法，坚决扛起耕地保护和粮食安全政治责任，以“长牙齿”的硬措施守护好每一亩耕地，持续提升粮食安全保障能力和水平，全方位夯实粮食安全根基，同时以要素保障为引领，充分发挥规划引领、资源保障、守牢“红线”等职能作用，为促进城乡区域协调发展持续有力输入动力，推动“百县千镇万村高质量发展工程”落到实处，为中山高质量发展提供更加坚实的基础支撑。

第三节 基本原则

一、**系统谋划，统筹推进。**坚持系统观念，强调把耕地保护作为一个系统工程来抓，明确加强耕地保护的总体思路和关键举措，进一步加强对耕地保护的规律性认识，通过压实耕地保护责任、全力提升耕地质量、改革完善耕地占补平衡制度、调动农民和地方政府保护耕地、种粮抓粮积极性、积极开发各类非传统耕地资源等关键举措，把握好耕地的量质并重、严格执法、系统推进、永续利用。

二、**量质并重，保护提升。**强化藏粮于地、藏粮于技，坚持耕地保护优先、耕地数量质量并重，坚持粮食产量产能、数量质量、生产生态一起抓，增强农业产业链供应链韧性和稳定性，推动粮食安全稳步向更高层次跃升。

三、问题导向，分类施策。坚决守住耕地保护红线，进一步梳理汇总全市总体情况，完善相关资料台账，分级分类提出主要任务和重点工程，既全面覆盖又有侧重地指导开展耕地保护工作。

四、政府引导，多方参与。建立耕地保护稳定投入保障机制，充分发挥地方各级政府在组织发动、政策支持等方面的作用，广泛动员村民积极参与，鼓励引导社会资本投入，形成全社会合力参与耕地保护的良好格局。

第四节 目标愿景

发展愿景。以扩面增量、化零为整、提质增效等为耕地保护举措，构建“储良田，优空间；守耕基，拓未来”的中山市耕地保护新目标，形成“3+N”耕地集中整治新格局。通过耕地集中整治区建设打造耕地连片集聚的“孵化器”，统筹推动恢复耕地、零散细碎耕地集中整治、林耕空间优化、永久基本农田布局优化等多维空间协同治理。培育高质量耕地保护新动能，进一步发挥耕地多功能属性。依托田长制的全面实施，守好耕地和永久基本农田保护红线，推动耕地资源保护更加有力、质量建设更有效、生态治理更有序，全方位夯实粮食安全根基。

规划目标。立足发展新阶段，落实国土空间规划目标，结合“百县千镇万村高质量发展工程”，遵循节约优先、保护优先、绿色发展理念，落实“党政同责”的耕地保护责任，足额带位置将 9.32 万亩耕地和 8.28 万亩永久基本农田下达至各镇（街道），作为规划期必须守住落实的耕地保护红线任务。

第五节 规划任务

严守耕地保护红线，对永久基本农田实行特殊保护。规划期间确保落实耕地保有量目标 9.32 万亩，永久基本农田保护任务 8.28 万亩。将耕地保有量及永久基本农田保护任务足额带位置分解下达，与各镇（街道）签订耕地和永久基本农田保护责任书，对永久基本农田实行特殊保护。

有序推进耕地恢复，确保耕地稳中有增。立足中山市资源禀赋，以全域土地综合整治为抓手，科学恢复优质耕地、有序开发耕地后备资源、推进农用地整理，确保规划期间耕地数量稳中有增，实现耕地总量动态平衡。

合理引导耕地集中整治，优化耕地空间布局。明确耕地保护重点分区，通过划定“省 - 市 - 镇”三级耕地集中整治示范区，推动永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区和耕地集中整治区“多田套合”，以全域土地综合整治为抓手，引导耕地集中整治，逐步解决耕地破碎化问题，稳步提升耕地集中连片度进一步优化耕地及永久基本农田空间布局。

多措并举改善耕地质量，提升粮食生产能力。统筹推进永久基本农田全部建成高标准农田；加强耕地耕作层剥离再利用，保护优质耕地资源，提升粮食生产能力。

强化耕地生态管护，巩固提升耕地生态功能。系统推进耕地生态系统保护和修复，强化受污染耕地安全利用、实施农业面源污染治理及坡耕地水土流失治理；以耕地土壤有机质提升为重点，实行用养结合的培肥固碳模式，加强耕地土壤固碳能力，巩固耕地生态功能。

加强耕地保护制度创新，完善耕地保护制度体系。适应发展的新形势，从体制机制、技术手段等方面稳妥开展创新试点，总结试点的成功经验做法，以点带面，全面推动耕地保护管理改革创新工作，完善耕地保护制度体系。

第六节 规划范围与期限

本次规划范围与国土空间总体规划范围一致。规划基期为 2022 年，规划期限为 2023-2035 年，近年至 2025 年，中期至 2027 年，远期展望至 2035 年。

第二章 成效与形势

党的二十大以来，中山市高度重视耕地保护工作，在广东省落实党中央、国务院关于加强耕地保护的决策部署上，摸索中山耕地保护路线，以耕地恢复、推行“田长制”耕地保护巡查、“送图入村”等重点工作为抓手，通过“堵”和“疏”结合，多措并举的耕地保护专项行动，在增加耕地数量、减少耕地流出、破解耕地碎片化方面取得明显成效，有效遏制了耕地总量持续减少的势头，为适应耕地保护新形势新要求奠定了良好基础。

第一节 主要成效

大力统筹开展耕地恢复，确保耕地总量不减。2022年度，中山市在严格保护现有耕地的同时，按照国土空间总体规划用地方案和农业生产规划布局，结合耕地问题图斑整改、高标准农田建设、临时用地土地复垦等工作，迅速组织恢复一批耕地，有效提升耕地流入面积，实现了国家和省提出的“确保耕地总量不再减少”的总体目标。

统筹落实耕地“进出平衡”，强化耕地用途管制。中山市通过编制耕地“进出平衡”方案，全市统筹安排耕地“进出平衡”任务量，按照“以出定进”原则，对全市耕地转入转出地块的规模、布局、时序进行监管，严格耕地用途管制，牢牢守住耕地“进出平衡”与“总量平衡”红线底线要求。

推进耕地集中整治，具备破解“碎片化”基础。逐步通过耕地恢复、后备资源开发、高标准农田建设、建设用地复垦等增加耕地面积，推进耕地集中整治，提升耕地质量，改善耕地生态环境，形成布局集中

连片、农田设施完善、生态良好、适合规模种植和现代农业生产的耕地集中整治区。

开展永久基本农田核实处置，确保耕地实至名归。“三区三线”划定以 2020 年国土变更调查成果为基础，划定成果中未体现过渡期少量耕地变化情况。为巩固划定成果，严守耕地红线，开展“三区三线”耕地划定成果核实处置工作，处置成果启用前形成的少量非耕地等问题。中山市严格遵守国家政策规定，兼顾基层用地需求与农民意愿，对问题图斑逐个核查推进整改，高标准完成永久基本农田核实处置并多补划，确保永久基本农田实至名归。

多举措耕地保护巡查，坚决遏制耕地“非粮化”。在全省率先推行耕地保护巡查制度，成为全省首个“送图进村”落实耕地巡查全覆盖的地市。统一绘制耕地保护巡查图，将全市耕地范围分为“禁止占用区”“严格管控区”和“日常管控区”，其中禁止占用区为国土空间总体规划划定的永久基本农田范围，应主要用于种植粮食作物；严格管控区为最新变更调查成果耕地，应用于种植粮、棉、油、糖、蔬菜等农作物；日常管控区为原土地利用总体规划划定的永久基本农田范围，未办理用地手续情况下，严禁实施建设，并特别强调严禁新增挖塘养鱼、种植苗木、种植果树、种植草皮等。耕地巡查范围以红、黄、蓝三种颜色在图中标注，分别明确管控要求，下发到全市 258 个村，实现“一村一图”“按图巡查”，从源头管控耕地流出。

第二节 问题与挑战

任务重：保有量纳入一票否决考核。2022年中央一号文件强调，落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。实行耕地保护党政同责，严守18亿亩耕地红线。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，把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，由中央和地方签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。全市国土空间规划期耕地保护任务与上一轮规划耕地保护任务缺口约54.14万亩，耕地保护任务重。

形态碎：耕地碎片化现象较为明显。中山市耕地连片度低。根据2022年度国土变更调查数据统计，全市耕地5亩以下图斑个数占图斑总数的72.30%，5亩、3亩以下的零碎耕地图斑个数多且分布非常零散。

矛盾大：保护与发展的矛盾仍然较为突出。当前全市正在深入推进“百县千镇万村高质量发展工程”，部分重点产业园区、公共服务设施配套、基础设施配套等与零散耕地存在冲突，且未来一段时期对自然资源，特别是耕地的需求仍将保持高位运行。

管理难：耕地保护管理和实施落地难。耕地保护共同责任机制运行不够顺畅，部门协同不够，遏制违法违规占用耕地和永久基本农田、防止耕地转为其他农用地等工作中仍存在职责交叉、边界不清等问题。此外，制度措施重行政管理手段，市场和经济激励机制运用不足。

第三节 新的任务及要求

党中央、国务院高度重视耕地保护，将耕地保护放到前所未有的重要位置。粮食安全是国家安全的重要组成部分，是保障我国经济发展、社会和谐、政治稳定的重要基石。党中央、国务院对耕地保护历来高度重视，并将其作为治国理政的头等大事，先后实施一系列硬措施，实行耕地保护党政同责，把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。在划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等三条控制线出现冲突时，优先保障耕地和永久基本农田，进一步彰显了党中央、国务院对严守耕地保护红线的坚定决心。习近平总书记在十四届全国人大常委会第一次会议江苏代表团审议时特别强调“南方自己的责任田，自己还是要保”，充分体现广东作为经济、人口大省，保住“自己的责任田”的重大意义。

深入实施“百县千镇万村高质量发展工程”，对新时期耕地保护提出更高要求。贯彻党的二十大精神和习近平总书记视察广东重要讲话、重要指示精神，围绕落实省委“1310”具体部署和市委“1388”行动具体部署，作为粤港澳大湾区的重要主体，中山市正以全域土地综合整治为重要抓手，深入实施“百县千镇万村高质量发展工程”，在缩小区域差距、促进市域内区域协调发展方面加快突破，形成良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美的土地保护利用新格局。新时期耕地保护工作是推进全域土地综合整治的重要内容，是夯实“百县千镇万村高质量发展工程”的重要基础，耕地保护任务将面临更大的挑战。

推进耕地集中连片整治，为广东耕地破碎化整治指明方向。中央一号文件明确提出总结地方“小田并大田”等经验，探索农民自愿前

提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。省委、省政府强调耕地集中保护的理念，编制耕地保护专项规划，划定耕地集中整治区，引导耕地整合治理，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。耕地集中整治区市主动谋划优化耕地布局、逐步解决耕地碎片化问题的重要抓手，通过划定耕地集中整治区，引导耕地恢复、后备资源开发、高标准农田建设、建设用地复垦等各方资源集中整合实施，逐步实现耕地和永久基本农田集中布局，实现耕地数量有增加、空间布局有优化、耕地质量有提升，提高耕地资源高效利用和农业生产的规模经济效益，为全省耕地破碎化整治指明方向。

做好耕地保护是破解中山土地瓶颈，推进“百县千镇万村高质量发展工程”的有力抓手。作为改革开放先行地区，中山土地利用状况具有珠三角城市典型特征，即建设用地与耕地布局零散，耕地“碎片化”问题成为中山实现高质量发展亟待解决的难题。需要以耕地恢复为抓手，不断增加连片优质稳定耕地，待政策允许置换零碎永久基本农田图斑，即可重构耕地与建设用地布局，助力“百县千镇万村高质量发展工程”，实现乡村振兴和城市高质量发展的“双赢”。

创新耕地保护巡查预防机制，推动部门协同管理，为耕地保护提供新手段。中山市印发《中山市耕地保护巡查工作方案》，将耕地管控范围及管控要求，向全市 258 个村下发，建立健全耕地保护巡查监管机制，对全市耕地保护范围开展巡查，提前发现并制止耕地上出现的“非粮化”“非农化”行为，避免形成耕地卫片与执法卫片图斑，有效减少后续整改行政成本。强化统筹协调和责任落实，向属地镇（街道）印发《全面落实耕地保护责任制的函》《关于加快推进落实耕地保护硬任务的提醒函》等多篇指导性文件，梳理耕地保护考核有关事

项及工作要求，进一步强调耕地保护党政同责。同时加大镇（街道）督导力度，深入基层、实地督导是我局开展耕地保护工作重要法宝，开展实地督导耕地保护工作，直接回应基层诉求，深入基层调研，充分综合汇总镇（街道）短板弱项，进行分类研究，提出切实可行的多条书面指导意见。

全面推进耕地保护田长制，改进耕地保护补贴机制，加大补偿激励力度。按照省委、省政府工作部署，在中山市耕地保护巡查监管机制基础上，逐步推进耕地保护田长制，将耕地和永久基本农田保护任务逐级分解下达，落实到属地镇（街道）政府和村集体，严格考核，出台市级田长制工作机制，并完善配套方案。借助全市生态保护补偿机制调整优化契机，完善耕地保护生态补偿制度，创新补偿和奖励机制提高镇（街道）耕地保护工作积极性。在确保市镇对村居等责任主体的补偿标准不降低的基础上，适当安排部分资金给镇（街道）保障耕地恢复、耕地提质增效等，并预留部分资金对耕地保护成效显著的镇（街道）予以奖励，从而构建纵横向统筹、奖励和补偿相结合的激励机制。耕地保护关系到国家粮食安全，关系到国家长治久安。落实最严格的耕地保护制度，夯实筑牢国家粮食安全根基，迎难而上、继往开来，争创耕地保护新局面。

第三章 严守耕地和永久基本农田保护红线

第一节 严格落实保护目标，强化底线约束

落实耕地保护目标，实行党政同责。把耕地和永久基本农田保护放在首要位置。将全市 9.32 万亩耕地保有量和 8.28 万亩永久基本农田保护任务，足额带位置下达至各镇（街道），作为国土空间规划期必须守住并落实的刚性指标。健全耕地保护责任目标考核机制，层层签订耕地保护和粮食安全责任书，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。

巩固提升耕地和永久基本农田划定成果。按照国家的统一部署，稳妥开展永久基本农田核实处置，区分不同情形分类处置，进行恢复整改和调整补划，巩固划定成果。完善永久基本农田储备区制度，依据新增稳定耕地等情况对永久基本农田储备区进行动态调整更新。严格落实永久基本农田补划任务。对于符合规定确需占用永久基本农田的重大建设项目，优先从储备区中补划；储备区难以补足的，从其他优质耕地中补划。优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田。确保占补合理、质量可靠、数据一致。按要求及时动态更新永久基本农田数据库。

建立永久基本农田特殊保护机制。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。实行特殊保护用途管控。永久基本农田重点用于发展粮食生产，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。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。构建动态监管机制。对调整永久基本农田布局的建设项目实行清单式管理，通过信息化监管平台、“双随机、一公开”以及不定期检查等方式，对补划永久基本农田的数量、质量进行动态监管。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。落实镇（街道）级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。

第二节 严控建设用地增量，减少耕地流出

（一）严控新增建设占用耕地

发挥规划对建设项目的引导作用，建设项目选址应遵循节约集约用地原则，按照“尽量不占或少占耕地”要求，严格控制各类建设占用耕地。坚持“以补定占”，推动土地利用方式从依赖新增向挖潜存量转变，从源头上减少对耕地的占用。

推进城镇开发边界内用地集聚发展。对城镇开发边界内的耕地实行特殊管理，明确分阶段利用计划。到 2025 年底，全市城镇开发边界内占用耕地不突破 1.5 万亩；到 2035 年底，城镇开发边界内占用耕地总量不突破 3.5 万亩。对建设占用集中连片优质耕地落实耕作层土壤剥离再利用，切实保护优质耕地资源。推进土地利用计划“增存挂钩”，将“批而未供”和闲置土地数量作为新增建设用地计划的测算指标，逐年减少“批而未供”、闲置土地多和处置不力地区的新增建设用地计划安排。

（二）严格控制耕地“非粮化”“非农化”

立足中山市耕地资源禀赋，分类落实耕地利用优先序，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“非粮化”。

分类落实耕地利用优先序。永久基本农田重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、玉米等谷物的种植面积。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、不改变耕地地类的前提下，可适度种植其他农作物。**切实规范耕地占补平衡。**非农业建设经批准占用耕地的，由占用耕地的单位负责补充，严格落实“先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田”。没有条件补充或补充的耕地不符合要求的，按规定缴纳耕地开垦费，或调剂使用补充耕地指标。加大补充耕地指标市域内统筹力度，保障重点建设项目及时落地。**严格落实耕地进出平衡。**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，按照以进定出原则，根据年度内可整治恢复为耕地的用地面积，确定年度内耕地转出面积，确保严格实施年度耕地“进出平衡”。

（三）严肃处置违法违规占用耕地

以“零容忍”的态度严肃处置违法违规占用耕地，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，从严查处各类违法违规占用耕地或改变耕地用途行为，对有令不行、有禁不止、失职渎职的，依法依规严肃追责问责。

从严处置、严格执法、严肃问责。结合耕地卫星遥感监测、执法、年度及日常国土变更调查情况对重点类型问题开展监督检查工作，重

点清理整治新增农村乱占耕地建房问题、违法违规占用耕地挖湖造景问题、违法违规占用耕地超标准建设绿化带绿色通道问题、违法违规占用耕地绿化造林或将耕地转为园地等其他类型农用地问题。对存在实质性违法建设的行为，从严处置；对违法违规占用永久基本农田、改变耕地地类的，责令恢复为耕地、消除违法状态，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，由市级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

动态监测助力“早发现，早制止”。充分利用卫星遥感和航空遥感监测成果，推广应用铁塔视频，利用省自然资源厅统一的耕地保护田长制信息管理平台和田长制 APP，构建“天空地网”一体化监测体系，全面实行线上线下耕地“云保护”，对耕地实行实时动态监测。最大限度把问题“发现在初始、制止在萌芽”，最大限度降低执法成本和执法难度。

第四章 稳步增加耕地数量

第一节 科学恢复优质耕地

坚持系统理念，分区分类恢复耕地。坚持先易后难，分类推进。全市即可恢复地类 8.78 万亩，工程可恢复地类 6.03 万亩，经调查统计，容易恢复潜力 3.62 万亩，优先恢复地势平坦、水源有保障、道路可通达、群众有意愿的地块实施耕地恢复。发挥区域优势，分区推进。各镇（街道）可通过全域土地综合整治，有机结合耕地恢复、生态农业、耕地集中整治示范区等建设，促进耕地和永久基本农田的集中连片保护形成都市美丽田园的示范区域。

立足本地实际，有序恢复耕地。坚持“以补定占”，结合占补平衡需求，由市制定年度恢复耕地计划，优先选择粮食生产功能区、耕地集中整治区、全域土地综合整治项目区和高标准农田内的可恢复地类，立足本地恢复耕地，实施耕地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”。

规范管理，加强后期管护。耕地恢复后的优质耕地优先纳入永久基本农田储备区、粮食生产功能区，并按照相应的用途管制要求进行管护，推动永久基本农田、粮食生产功能区、耕地集中整治区等“多田套合”集中管护，逐步实现耕地向空间、资金、管护、监管、政策集中的目标。压实管护责任，创新管护模式，加强专业管护机构、社会化服务组织建设，提高管护水平，同时多渠道筹措恢复耕地建后管护资金，管护资金列入项目预算，主要用于后期工程设施管护、地力培肥、粮食种植补贴等，保障恢复耕地功能后的耕地正常开展农业生产活动。

第二节 有序开发耕地后备资源

科学合理安排开发时序。经初步分析摸查，全市耕地后备资源潜力约 36.01 万亩。其中，补充耕地潜力约 4.65 万亩，主要分布在坦洲镇、黄圃镇、民众街道、板芙镇及三角镇；耕地恢复潜力约 31.36 万亩，主要分布在民众街道、坦洲镇、横栏镇、小榄镇、三角镇、港口镇及板芙镇。整治开发前地类以坑塘水面为主，其中坑塘水面 23.29 万亩，园地 10.66 万亩。经过多年开发，现有的耕地后备资源以破碎、零散为主，其开发利用成本较高，耕地后备资源开发利用方式应由成规模集中开发转向以综合整治为主的开发模式。开发耕地后备资源，要贯彻落实水资源刚性约束要求和“以水定地”原则，因地制宜优化配置水土资源，科学制定年度实施计划，合理安排项目建设时序。加强生态环境保护，防止开发造成水土流失等生态问题，最大限度减少对生态环境的不利影响，充分发挥耕地后备资源对耕地总量动态平衡的重要作用。

加强特殊区域耕地保护和利用。一是生态保护红线内耕地在规划期内，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；自然保护地核心区范围内耕地根据国家有关要求稳妥有序退出。二是城镇开发边界内耕地，建设占用耕地，应依法依规落实耕作层剥离再利用；三是河湖管理范围内耕地不得新建、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；四是“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；五是城镇村范围内耕地实行单独管理，未被依法批准建设

占用前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。

建立协同联动、统筹实施的工作机制。坚持与多部门相互沟通联动，建立管理协调联动机制，实现部门之间政策协同、层级之间有序衔接、政企之间相互协调，自然资源、农业农村、生态环境、水利、财政、发展改革等部门协同推进耕地后备资源开发工作。各镇（街道）应结合本地实际，市相关部门按职责落实好耕地后备资源开发利用涉及本行业领域相关工作，创新管理和服方式，根据国家、省有关政策和技术标准，根据市实际情况完善政策制度和技术标准体系，加强部门之间信息共通共建共享，鼓励和支持社会各界提供农业科技人才培养和技术支持服务。

健全完善支持政策体系。创新自然资源资产等不动产登记模式，为投资主体项目融资创造条件。鼓励耕地后备资源开发实施生态修复项目，并利用一定数量的修复区域从事旅游、康养、体育、设施农业产业开发等相关产业，促进农村一、二、三产业融合发展与乡村振兴。加大财政投入力度，引导和撬动更多社会资本进入土地整治领域。及时落实耕地地力培肥补贴、主粮稻谷耕种者补贴以及农机购置补贴等各项强农惠农富农政策。坚持政策引导、规划引领、实体整治、市场运作的原则，创新投融资模式。加强耕地后备资源开发建成后的运营和管护，坚决杜绝新增耕地弃耕、撂荒，确保新增耕地持续耕种。市农业农村局应加强新增耕地承包经营情况动态跟踪监管并及时落实各项惠农补助政策。

第三节 统筹推进农用地综合整治

结合全域土地综合整治，统筹推进农用地整理。紧紧围绕省委“1310”具体部署与市委“1388”行动具体部署，结合“创先、进位、消薄”分类和资源禀赋特点，深入开展全域土地综合整治，对局部地区存在的空间无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化等问题，通过现状耕地和永久基本农田周边土地和山尾、田头土地复垦或提质改造，推进农用地整理优化，打造良田连片的农业空间，为推动“百县千镇万村高质量发展工程”，促进城乡区域协调发展提供有力支撑。到2025年实施农用地整理5万亩，新增耕地1.6万亩，整理区域内耕地连片度提升10%；到2027年，实施农用地整理6.8万亩，新增耕地2.4万亩，整理区域内耕地连片度提升20%。

落实全域土地综合整治支持政策，强化农用地整理激励约束。推动涉农资金优先用于整治区域内高标准农田建设、补充耕地、农用地整理、农村产业融合等涉农项目。合理分配耕地指标交易收益，各镇（街道）自行组织垦造的新增耕地指标，全部归当地镇（街道）政府所有，在满足当地耕地总量平衡需要的基础上可按规定流转交易。市各有关部门要强化工作协同和政策集成，加大规划用地、财政奖补、金融服务等方面政策支持力度。

第五章 促进耕地空间布局优化

第一节 构建耕地保护新格局

立足中山市自然地理条件、经济发展基础、区域发展战略和国土空间规划定位的要求，明确耕地保护重点区域，推动“3+N”耕地集中整治示范片区建设，促进耕地、永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区空间布局层层套合，形成适度集聚、产业融合发展、协调联动的耕地保护空间布局。

3个耕地集中整治标杆示范片区：结合连片现状耕地资源，谋划打造东部（民众街道）耕地集中整治区、西部（沙溪镇、小榄镇等）耕地集中整治区、南部（坦洲镇）耕地集中整治区等3个耕地集中整治标杆示范片区，集中力量办大事，唤醒“沉睡”的后备耕地资源，实现耕地资源扩容、提质、增效。

N个重点耕地集中整治片区：以3个耕地集中整治标杆示范片区为引领，鼓励黄圃镇、阜沙镇和古镇等镇（街道）结合资源禀赋和产业条件，稳妥有序推动耕地集中连片整治，自行打造耕地集中整治示范区。坚持因地制宜，尊重农民意愿，充分发挥农户主体作用，以农业公园为重点，进一步培植壮大农业优势特色产业，建设一批农文旅绿色长廊，发展休闲观光、采摘体验和科普教育等形态的农业，促进一二三产业的融合。

第二节 全力推进耕地集中整治

围绕耕地保护重点区域，以耕地集中整治为手段，打造“省-市-镇”三级耕地集中整治示范区，以点带面，通过“百亩恢复”，实现

“千亩连片”，打造“万亩平台”。有序推进“百亩方、千亩方”耕地集中连片整治，促进耕地和永久基本农田集中布局。

科学划定耕地集中整治区。将耕地集中整治区建设作为深入开展全域土地综合整治，助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”的重要抓手，科学划定耕地集中整治区。谋划 25 个“千亩方”耕地集中整治区和 262 个“百亩方”耕地集中整治区，衔接《广东省耕地保护专项规划（2021-2035 年）》，打造 1 个省级耕地集中整治示范区（民众街道）、1 个市级耕地集中整治示范区（小榄镇）和 2 个镇级耕地集中整治示范区（沙溪镇）进行重点示范建设。通过以建促保，重点打造一批耕地集中整治示范区，带动黄圃镇、阜沙镇和古镇镇等镇街自主建设耕地集中整治示范区，推动全市耕地数量稳中有增、布局优化、质量全面提升、生态功能总体稳定、粮食安全保障更加有力。

引领带动全市耕地集中整治与保护。遵循“规划衔接、集中连片、规模适度”等原则，总结推广耕地集中整治示范区建设经验，全面推进全市因地制宜划定“百亩方、千亩方”耕地集中整治区。统筹耕地恢复、宜耕后备资源开发、高标准农田建设、建设用地复垦、全域土地综合整治等逐步将现状耕地特别是永久基本农田周边园地、荒草地、零星建设用地和山尾田头细碎地块整理恢复为耕地，让“小田变大田、碎田变整田、差田变好田”，推动实现永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区和耕地集中整治区的“多田套合”与“保护叠加”。

建立耕地集中整治区动态管理机制。构建耕地集中整治区用途管控规则，研究制定耕地集中连片整治项目设施农用地、点状供地、用地指标奖励等扶持政策指引。将耕地集中整治区纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对耕地集中整治区项目选址立项、实施、

验收、报备入库和后期管护全过程进行监管。实行耕地集中整治示范区清单制管理，定期开展示范区建设评估工作，实行优进劣出，实现耕地集中整治区动态管理，并纳入耕地保护和粮食安全责任制考核、田长制综合评价内容。对耕地集中整治区建设成效突出的地区给予表扬和加分，并在政策、财政资金、指标等予以倾斜。对问题突出的地区要明确提出整改措施，限期进行整改。

第三节 科学划定永久基本农田储备区

合理划定永久基本农田储备区。按照因地制宜、规模适度的原则，将永久基本农田之外符合条件的优质耕地、与永久基本农田集中连片或独立规模在3亩以上可长期稳定利用的现状优质耕地、全域土地综合整治与生态修复工程、高标准农田建设、耕地集中整治区建设增加的优质耕地，优先划入永久基本农田储备区并上图入库，并按国家有关规定上图入库管理。

落实永久基本农田储备区实地核实工作要求。市自然资源主管部门和农业农村主管部门要密切配合，充分运用最新的卫星遥感影像、年度土地变更调查、地理国情监测、耕地质量调查监测与评价等成果，结合高标准农田建设、自然保护区设立等成果，组织开展实地核实，形成与实地相符的永久基本农田储备区。

健全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，实现耕地保护规划“一张图”管理。建立动态调整机制，各级自然资源主管部门会同农业农村主管部门，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，对储备区耕地进行动态补充更新。对于因重大建设项目占

用、生态建设调整、永久基本农田补划等造成储备区耕地减少的，应及时补充，以确保储备区耕地能满足规划期内不可预见的占用调整补划需求。对于因生产建设活动或自然灾害等原因，造成储备区内耕地严重损毁破坏，不能满足永久基本农田补划要求的，损毁与破坏的耕地要及时调出储备区，以确保储备区耕地质量。

第四节 有序优化永久基本农田布局

严格落实永久基本农田调整及补划要求。坚持“整体稳定、优化微调”原则，结合永久基本农田核实整改等工作，根据国家、省等政策要求对永久基本农田进行合理布局优化，巩固永久基本农田划定成果。重大建设项目占用永久基本农田或永久基本农田需要调整补划时，优先在永久基本农田储备区补划。推进永久基本农田集中连片整治，通过高标准农田建设、全域土地综合整治、耕地集中整治区建设等，推进永久基本农田周边的农用地、零星建设用地等整治复垦或提质改造，促进零星分散的永久基本农田集中连片，持续正向优化永久基本农田布局，确保永久基本农田数量不减、质量更优、布局更加合理。

规范永久基本农田内的农业生产活动。永久基本农田重点用于粮食作物种植，在符合国土变更调查的耕地认定标准的前提下，可采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式，但每年至少种植一季粮食作物；现状种植油、棉、糖、蔬菜等非粮食作物的可以继续保留，在种植过程中可结合国家相关政策引导向种植粮食作物调整。

严格落实优先序，加强永久基本农田保护。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，擅自调整或占用永久基本农田。城

镇开发边界范围内以“开天窗”方式划为永久基本农田的，原则上应予以保留，充分发挥其生态和景观功能；对过于零星破碎、不便耕种、确需进行集中连片整治的，原则上仍优先以“开天窗”方式保留，保持“开天窗”永久基本农田总面积不减少；确需调出、不再以“开天窗”方式保留的，必须确保城镇开发边界扩展倍数不增加。

第五节 保障现代设施农业生产空间

合理安排农业设施建设用地。以国土空间规划为依据，结合现代农业产业发展规划、村庄规划等，合理确定设施农用地位置、范围，引导农业设施建设尽量利用“四荒”资源、工矿废弃地等存量建设用地和低效闲置耕地，尽量不占或少占耕地。依托耕地集中整治区建设，因地制宜探索“耕地+”发展模式，加快用现代农业设施装备弥补土地资源禀赋短板，促进现代农业发展，推动耕地可持续利用。

拓展现代设施农业生产空间。鼓励引导利用“四荒”资源，实施非耕地设施农业开发建设，支持现代农业发展，提升设施农业发展质量，在重点农业生产区域预留设施农业用地空间，合理保障设施农业发展用地。以坦洲镇、民众街道、三乡镇和沙溪镇等蔬菜和水稻生产大镇为重点，合理布局建设集约化育苗（秧）中心和烘干设施，提高优质蔬菜种苗和良种水稻秧苗商品化供给量，推进粮食烘干绿色发展。以小榄镇、港口镇、黄圃镇和阜沙镇等水产养殖大镇为重点，合理布局仓储保鲜冷链物流设施，提高渔产品商品化处理水平和集配能力；推进传统设施渔业养殖标准化、工厂化和生态化改造，提高水产养殖效率；在传统养殖池塘实施尾水净化工程，修建生态沟渠、沉淀池等尾水处理设施，促进养殖尾水循环利用或达标排放。

强化现代化都市设施农业建设。围绕现代化都市圈重要农产品和食品的稳定供应基地，建设一批高质量高水平现代设施农业标准化园区；以农业公园为重点，建设一批农文旅绿色长廊，发展休闲观光、采摘体验和研学教育等形态的农业，打造“城市农业后花园”，促进一、二、三产业的融合。推进智慧设施农业发展，通过应用新技术、新工艺、新金融，将信息科技与工业技术引流到农业，规划建设一批全年生产、新型智能调控的连栋温室和植物工厂等高端生产设施，发挥示范带动作用，促进农业规模化、标准化专业化、集约化发展。

第六章 加强耕地质量保护与提升

第一节 逐步推进永久基本农田全部建成高标准农田

落实高标准农田建设任务。坚持新增建设与改造提升相结合，着力打造集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田。到 2025 年底，全市规划累计建成高标准农田 36.95 万亩；到 2035 年底，通过持续新建和改造提升，将全市永久基本农田全部建成高标准农田，农田基础设施基本完善，筑牢更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

强化标准提升实施综合效能。依托市国土空间总体规划确定的稳定耕地和永久基本农田布局，依据自然资源禀赋、农业生产特征，综合考虑农田基础条件、增产潜力、主要障碍因素、经济水平等情况，加大财政资金投入，提高高标准农田建设标准，因地制宜确定建设重点和建设内容，打造一批高标准农田示范区。重点推进农田排灌设施、田间道路和地力培肥与土壤改良等方面建设，同时加大技术投入比重，提高农田可持续利用水平和综合生产能力，实现“田成方、渠成网、路相通、沟相连、旱能灌、涝能排”的目标。

明确重点建设区域。根据全市划定的四大片永久基本农田集中区，主要包括中山东部（南朗－民众－港口）、西部（沙溪－大涌－板芙）、北部（黄圃－三角－阜沙）、南部（坦洲－三乡），按照“相对集中、连片推进”原则，优先在永久基本农田集中连片区域开展土地综合整治、高标准农田建设，逐步将已划定的永久基本农田全部建成高标准农田，有效稳定永久基本农田规模布局，分类推进高标准农田建设。

统筹高标准农田建设和耕地恢复、耕地开发。鼓励统筹推进高标准农田建设和耕地恢复、耕地开发，有效整合恢复耕地、补充耕地和集中连片耕地周边的零散非耕地地块，有效增加耕地面积，提高耕地质量等级，形成补充耕地指标。高标准农田建设涉及占用耕地和永久基本农田的，要在本项目范围内同时通过恢复耕地、补充耕地等措施补足同等数量的长期稳定耕地，并补划为永久基本农田。将恢复耕地、补充耕地建设方案同步纳入高标准农田规划设计和预算。补充耕地在满足项目区耕地总量平衡有节余后，可通过省自然资源厅确认为新增耕地指标；恢复耕地面积用于项目区耕地总量平衡有节余。将补充和恢复的优质耕地划入永久基本农田，提升耕地和永久基本农田的集中连片利用程度。

加快高标准农田建设工程质量管理。加快构建农田建设标准体系，完善高标准农田建设内容，统一规范工程建设、科技服务和建后管护等要求。积极开展高标准农田建设试点，探索引入社会资本进行耕地质量提升探索，推进高标准农田建设。支持种粮大户、家庭农场、农民合作组织和农业企业等新型经营主体建设高标准农田和开发利用。健全完善高标准农田长效管护机制。

第二节 全面推进耕地耕作层剥离再利用

强化政策配套。市人民政府牵头组织，自然资源部门承担，农业农村部门指导，生态环境等相关主管部门配合，探索建立耕作层剥离和再利用政府主导、多部门协同推进机制，建立健全本地耕地耕作层剥离再利用工作实施细则，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。

从政策层面确定资金来源、明确用地单位的职责，从政策层面细化剥离范围、利用方向、工作程序、主体职责、工作内容、资金来源和奖惩措施等内容。建立健全监管实施、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利用全流程技术规范，形成全面、系统的技术标准体系，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“谁占谁剥，谁需谁用”的原则，由建设项目用地单位负责耕作层剥离和运输工作，自然资源规划等部门做好剥离耕作层土壤存放和再利用工作。未开展耕作层剥离，建设项目主体工程不允许开工建设。耕地耕作层剥离等费用列入建设项目用地成本。占用集中连片的永久基本农田和城镇开发边界内耕地必须实行耕作层土壤剥离和再利用。遵循“应剥尽剥”的总体思路，充分利用耕作层以下干净土壤，改造地势低洼耕地或置换受污染耕地土壤；充分利用拟剥离干净耕作层，改善补充耕地项目等耕作层质量。利用拟占用耕地周边废弃和低效利用坑塘、因自然灾害等原因遭破坏土地、地势低洼土地、污染耕地等，统筹土地开发、复垦和高标准农田建设等项目，在拟占用耕地周边布置剥离的耕作层土壤再利用项目，建立项目库。在建设项目用地报批前，自然资源规划、农业农村部门组织用地申报单位，开展拟占用耕地耕作层土壤调查。根据调查结果，结合剥离的耕作层土壤再利用项目库建设，编制耕作层剥离和再利用方案，明确拟占用耕地耕作层调查情况、耕作层剥离厚度、剥离的耕作层土壤运输、存放和再利用方案，明确耕作层剥离资金来源，剥离的耕作层土壤再利用资金来源。

第七章 强化耕地生态管护

第一节 推进耕地生态系统修复及保护

强化耕地保护，严控新增土壤污染。加强耕地资源的保护，严格执行国家、省、市对有色金属冶炼、化工、垃圾填埋场、工业污水处理厂等对耕地环境容易造成污染、破坏耕地生态功能的建设项目的环境准入要求；持续推进化肥农药减量增效，严格化肥农药使用管理，强化农药科学安全使用意识，加强农药安全风险监测；推广有机肥替代化肥的行动，推广绿色防控和生物防治，指导家庭农场、合作社、龙头企业带头减化肥减农药；推行科技创新，提高化肥农药使用的科学性和有效性，通过政府购买服务、金融创新、对有机肥进行补助等措施来促进化肥农药的减量实施，促进农业绿色发展，维护优质耕地生态系统的安全与稳定。

全面加强污染源管理，预防耕地污染。强化在产工业企业污染源管控。严格执行重金属污染物排放标准并落实相关总量控制指标，加大监督检查力度，严格依法处理处置“超标”或“超量”排放单位。加强工业固体废物综合利用，落实工业固体废物污染防治措施。强化农业面源污染防治。全面推行测土配方施肥，合理使用化肥农药。鼓励农民增施有机肥，减少化肥使用量。推进废弃农膜回收利用，严禁生产和使用厚度 0.01mm 以下的农膜，鼓励使用可降解环保型农用薄膜，严厉打击生产和销售不合格农膜的违法犯罪行为。加强畜禽养殖污染防治，严格规范兽药、饲料添加剂的生产和使用，防止饲料中抗生素、铜、锌、砷等含量超标，促进源头减量。

开展污染防治与修复，改善耕地环境质量。明确治理与修复主体，按照“谁污染，谁治理”原则，造成土壤污染的单位或个人要承担治理与修复的主体责任。根据耕地土壤污染程度、环境风险及其影响范围，确定治理与修复的重点区域，开展污染耕地治理与修复并强化治理与修复监管。

第二节 推进耕地生态环境保护工程建设

对自然条件较差、粮食生产能力有限的土地，要有序推进退耕还林还草，有效控制并改善陡坡山地水土流失的现象，提高生态脆弱区生物多样性，使其生态服务价值得到充分发挥。在耕地利用过程中，防止耕地污染、耕地沙漠化与水土流失等耕地退化现象的发生，提升系统生态功能和景观功能，增强农田生态系统的抗逆性和缓冲性。通过生产投入减量化，利用方式无害化，降低物质投入强度，恢复和提升土壤有机含量，降低面源污染强度等方式，推动耕地生态系统“田、沟、林、路、渠”整体协调，发挥农田的基本生态功能。

第三节 增强“两区”生态功能，保障耕地生态安全

确保国家粮食安全和重要农产品有效供给，始终是关系国民经济发展和稳定的头等大事。要坚持问题导向，大力推进“两区”内集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田、骨干水利工程和中小型农田水利设施建设，大力发展节水灌溉。积极推动“两区”内多种形式适度规模经营的发展，大力培育新型农业经营主体。引导和支持农业经营主体优化生产结构，增加绿色优质农产品供给。适应“两区”农业发展的要求，健全农村经营管理体系，改革优化基层农技推广体系，构建覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务体

系。大力开展绿色高产高效创建，加快推广优良品种和高产栽培技术，全力提升全程机械化水平，积极推广互联网、云计算等现代信息技术，推动“两区”现代农业的发展。

第四节 稳妥提升耕地土壤固碳能力

以土壤有机质提升为重点，多渠道提高耕地土壤固碳能力。以提高耕地产能和提升土壤有机质为目标，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，从改良土壤、培肥地力、保水保肥、控污修复等不同层面，强化农业基础设施建设，改良农田耕作环境，提高土壤固碳潜力。

以科技创新为主导，优化耕地固碳模式。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。

推动构建监测体系，加强耕地固碳监测。完善耕地减排固碳的监测指标、关键参数、核算方法。统筹各级力量，优化不同区域耕地监测点位设置，推动构建科学布局、分级负责的监测评价体系，开展耕地固碳等定位监测。创新监测方式和手段，加快智能化、信息化技术在耕地减排固碳监测领域的推广应用。

第八章 积极部署重大行动和重点工程

第一节 全面推行田长制专项行动

全面构建“3+1”田长体系。构建市、镇、村级三级田长及网格田长体系，由党委政府主要负责人担任田长，推动耕地保护由“部门任务”向“党委政府工作”转变。市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。镇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。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。

落实田长巡田工作任务。建设全市统一的田长制信息管理系统及巡田软件，划定耕地保护网格，填报各级田长信息，明确责任范围，形成“人田对应”的网格化监管网络。建立巡查检查制度，明确各级田长巡田责任、方式、频次等要求，依托省田长制信息管理系统和巡田软件，开展田长巡田工作，及时掌握责任区域耕地保护利用情况，实现巡查任务完成情况可跟踪、巡查轨迹可回溯、发现问题可上报、处置结果可检查，做到早发现、早制止、早处理。鼓励改革创新，将田长制、河湖长制与林长制相结合，形成“党员带头、三长协同、齐抓共管”抓落实的工作体系。

开展田长制综合评价。遵循因地制宜、突出重点、客观公正、科学规范、奖惩并举的原则，每年对田长制建设情况、田长履职情况和田长制工作成效进行综合评价。全市按照省下发的实施方案要求开展市级自查，形成自查报告和相关佐证材料上报省级核查。

第二节 全域土地综合整治专项行动

通过农用地综合整治，促进耕地稳中有增。坚决防止耕地和永久基本农田阶段性流失和质量降低，统筹安排一批农用地整治项目，引导耕地集中连片布局。遵守底线约束，制定农用地整理项目实施方案，实现田块合理归并，提高耕地质量和连片程度，完善路沟渠等农田基础设施，从“质”上支撑耕地全面优化提升。

坚持政策创新，完善跨部门组织协同机制。完善顶层设计，建立跨部门信息共享机制，解决部门间信息不对称问题。建立跨部门共同管护机制，探索常态化的项目工作流程，齐抓共管提升整治效率与效果。

第三节 耕地集中连片整治专项行动

精心打造省级耕地集中整治示范区。按照尊重农民意愿、实事求是的原则，结合“百县千镇万村高质量发展工程”、全域土地综合整治、乡村振兴等工作，重点推进民众镇省级耕地集中整治示范区建设。以规划为引领，统筹实施，加强监管，保障质量，促进区域及周边耕地的集中布局。

有序推进市、镇级耕地集中整治示范区建设。结合市域资源禀赋、功能定位，耕地资源潜力、耕地分布差异性等因素，重点推进小榄镇、沙溪镇等市、镇级耕地集中整治示范区建设，有序建设“省—市—镇”耕地集中整治示范区。探索不同的实施模式、技术方法、信息化建设、管理制度，总结提炼一批“有特色、有亮点、可推广、可复制”耕地集中整治区建设的典型样板，引领全市耕地集中整治区建设的全面铺开。

全面推动全市耕地集中整治区建设。加强示范引领，创新实施路径和发展模式，因地制宜、分类施策，形成分类分区、切实有效、适宜推广的耕地集中整治区工作机制与建设标准，通过“百亩恢复”，实现“千亩连片”，打造“万亩平台”，全面推动全市 25 个千亩方和 262 个百亩方耕地集中整治区建设，促进耕地连片保护，增加耕地数量、提升耕地质量、优化耕地布局，推动农业适度规模经营和现代农业发展，实现耕地空间形态连片有序，耕地资源高效利用。

加快推进现代都市农业高质量发展。紧抓粤港澳大湾区发展机遇，优化现代都市农业发展格局，重点发展水产、花木、水果、蔬菜、粮食、休闲农业六大类产业。依托南朗街道崖口村香米、三乡镇桥头村大米，培育中山丝苗米品牌；在南朗街道、民众街道、坦洲镇、沙溪镇、三乡镇等粮食生产区打造百亩和千亩连片丝苗米生产示范区，推广“稻菜”轮作、“稻鱼”“稻虾”“稻鸭”共生等生态种养模式。

第四节 耕地布局优化专项行动

逐步引导难以长期稳定利用耕地退出。按照“以补定占、先补后调”原则，探索引导坡度 15°以上山坡耕地、面积 5 亩以下且分布零散，以及位于城镇开发边界“开天窗”、生态保护红线、自然保护地、一级水源保护区、河道湖区、林区牧区及沙化、荒漠化、土壤严重污染范围内等难以长期稳定利用的耕地逐步退出，促进耕地布局更加符合自然地理格局和农业生产规律。

优先开展国有农用地连片整治。根据国有农用地集中整治潜力和镇（街道）意愿，优先筛选面积大于 100 亩或与现状耕地连片的国有

农用地进行集中连片整治，通过提前谋划一、二、三产业相关项目，促进国有农用地资源高效利用，提高土地集约节约利用水平。

逐步破解耕地破碎化问题。结合镇（街道）耕地恢复潜力，合理制定年度耕地恢复计划，引导镇（街道）耕地恢复选址落在耕地集中整治区或与现状耕地连片区域内，推动耕地和永久基本农田“小田”变“大田”，从“满天星”到“百千万”。以全域土地综合整治为抓手，通过统筹开展农用地整理、建设用地整理、生态保护修复和乡村历史文化保护，全域重构用地布局，同步解决耕地和建设用地“碎片化”问题。按照国家永久基本农田布局调整政策，将零散分布于城镇建成区和重点产业园区、不利于保护和利用的永久基本农田调整至耕地集中整治区，从而实现耕地资源的连片整合。在保证全市耕地总量平衡的基础上，探索破碎耕地通过农业结构调整等方式合理流出，逐步减少市域破碎耕地数量。

引导优质耕地空间集聚。全市未建成高标准农田的永久基本农田面积约 4.70 万亩，占永久基本农田保护任务的 56.80%，结合永久基本农田、高标准农田建成区、粮食生产功能区和现状连片耕地，以及耕地后备资源开发潜力分布，引导优质耕地空间集聚，逐步将永久基本农田全部建设为高标准农田、粮食生产功能区全部纳入永久基本农田保护范围，逐步形成永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区“多田套合”的耕地利用格局，保证“米袋子”和“菜篮子”不落空。

推进耕地与林地、园地空间协同治理。以全域土地综合整治为抓手，依托耕地集中整治区建设，遵循自然规律和尊重农民意愿，统筹解决园、林、耕空间矛盾，保障耕地后备资源和恢复耕地空间。按照“宜耕则耕、宜林则林、宜园则园”原则，稳妥有序推进“山上”换“山

下”耕地布局优化工作，统筹耕地、林地、园地等农用地空间布局。探索耕地与林地、园地等农用地调整转换利益调节机制，推动耕地和其他农用地地类之间有序流转。健全部门统筹协调机制，加强自然资源、农业农村、林业、生态环境等多个部门联动协同，形成协同推进的工作合力。

第五节 永久基本农田建成高标准农田专项行动

加强高标准农田上图入库管理。以国土空间规划“一张图”为底图，对高标准农田建设与耕地、永久基本农田等的底图底数叠加分析，摸清拟建高标准农田地块资源情况，完善高标准农田建设规划方案，统筹谋划高标准农田建设目标，合理安排建设布局与时序，推进高标准农田建设，做好后期管护工作。高标准农田全部上图入库并衔接国土空间规划“一张图”，做好系统数据更新，实现“以图查地、以图管地”，构建统一部署、统一管理、统一运维的管理机制。

持续推进永久基本农田建成高标准农田。针对未建成高标准农田的永久基本农田，制定逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的实施方案，分区域、分类型明确任务布局和时序安排，加大投入、持续建设，逐步将 8.28 万亩永久基本农田全部建成高标准农田。集中力量建设集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好、宜机作业的高标准农田，提升农田建设管理、建后管护、耕地质量和生产利用水平，增强粮食生产和重要农产品供给能力，进一步提升中山市粮食生产能力、筑牢粮食安全根基，为中山市率先基本实现农业农村现代化筑牢更高层次、更有效率、更可持续的粮食安全保障基础。

完善高标准农田建设工作协调机制。加强高标准农田建设与补充耕地的衔接，建立高标准农田新增耕地核定工作协同机制，明确高标准农田新增耕地的相关核定规则、操作程序，强化部门协作，通过高标准农田建设增加稳定利用耕地面积。规范高标准农田建设占用永久基本农田补划工作，对于高标准农田建设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，应按要求落实补划任务，更新永久基本农田数据库。

第六节 耕地保护制度创新专项行动

创新耕地管理与国土空间“一张图”衔接机制。加强耕地监管系统与省国土空间基础信息平台、省国土空间规划“一张图”实施监督系统的互联互通和数据共享，将耕地保护专项规划、高标准农田建设、全域土地综合整治等内容纳入国土空间规划“一张图”，实现“以图查地、以图管地”精准掌握全市数量、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。

建立耕地种植用途管控机制。选择一批区域代表性强工作基础较好、试点意愿较强的镇（街道），开展耕地种植用途管控试点，确定目标任务、管控范围，分类摸清耕地、永久基本农田、高标准农田数量和农作物种植结构，结合实际细化耕地种植用途管控要求，将耕地利用优先序落实到位，形成试点管控图库，绘制耕地种植用途管控“一张图”，总结归纳典型经验和做法，提炼可学可用的制度成果，加快探索形成耕地种植用途管控的法律、政策、技术体系。

完善耕地保护补偿激励机制。市级层面每年对各镇（街道）田长制工作情况进行综合评价，并将评价结果纳入耕地保护和粮食安全责任制考核，作为实施耕地保护奖惩激励的重要依据。借助全市生态保护补偿机制调整优化契机，完善耕地保护生态补偿制度，创新补偿和奖励机制提高镇（街道）耕地保护工作积极性。在确保市镇对村居等责任主体的补偿标准不降低的基础上，适当安排部分资金给镇（街道）保障耕地恢复、耕地提质增效等，并预留部分资金对耕地保护成效显著的镇（街道）予以奖励，从而构建纵横向统筹、奖励和补偿相结合的激励机制。探索建立耕地和永久基本农田跨区域经济补偿机制，体现耕地资源价值。充分发挥群众对耕地保护的监督作用，建立耕地保护举报奖励制度：凡提供擅自开挖鱼塘、毁坏或者污染破坏耕地等违法违规线索，镇（街道）村尚未掌握的，经核实后将首次举报人给予每宗一定金额的奖励。

创新耕地多功能价值显化机制。耕地的多功能属性与政府、市场和社会多元主体的利益诉求相契合，通过耕地治理模式的转型增进二者之间的相互嵌入性与关联性。以守住耕地红线、保障粮食安全、兼顾实现乡村经济社会发展为目标发展耕地和农业一二三产业融合方式，将耕地作物种植与休闲观光、科普教育、农耕文明传承等融合，增强社会对耕地多元价值的认知、提高社会对生态文明的认知能力，传承运用农业文化遗产中高效利用土地空间种养相结合的文化和技术，提高农村水土效用、维护农业生态平衡、促进耕地保护修复，提升耕地保护价值。

第九章 强化规划实施保障

第一节 加强组织统筹领导

落实党政同责，压实主体责任。各级党委和政府要切实履行耕地保护主体责任，以田长制为抓手，把党的领导贯穿到耕地保护专项规划实施的各领域和全过程，通过巡访、调研、核查等方式，督促指导下级党委和政府落实耕地保护主体责任，及时组织协调解决耕地保护重难点问题。要严格落实耕地保护党政同责，建立健全耕地保护和粮食安全责任制工作机制，加强统筹协调和督促指导，压紧压实责任链条，强化风险预警监测，及时推动解决突出问题，坚决守牢耕地保护红线和粮食安全底线。

明确部门职责，加强部门联动。各单位严格落实田长制责任分工，统筹推进规划实施，市自然资源局负责做好耕地数量管控，依法查处新增非农建设违法违规占用耕地特别是永久基本农田行为，承担市级田长制具体组织实施工作，协调田长制责任单位组织实施耕地保护工作，统筹市级田长巡查检查和综合评价。市农业农村局负责做好耕地质量管理，落实耕地种植用途管控、耕地种植优先序，按职能分工开展防止耕地“非粮化”相关工作。落实农村土地承包经营权流转合同审查和管理，加强高标准农田建设和管护，指导撂荒地复耕复种。市林业主管部门负责推动落实严禁违规占用耕地绿化造林等相关工作要求，严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。市财政局保障耕地保护相关经费和田长制运行所需必要经费，配合完善耕地保护经济补偿制度。

第二节 强化资金保障

统筹整合资金，提升综合效益。按照“谁受益，谁补偿；谁保护，谁受偿”原则，建立了由市生态环境局、市自然资源局、市财政局等部门以及各镇街互相联动的生态补偿责任共同体，逐步形成“市财政主导，镇区财政支持”的资金筹集模式，对耕地等生态补偿要素实施生态补偿，基本实现重点领域和重要区域生态补偿全覆盖。以耕地集中整治区为平台，统筹用好高标准农田建设、基本农田保护经济补偿资金等各类功能互补、用途衔接的资金，重点用于全域土地综合整治，耕地集中整治区、农用地整理、补充耕地等工程和示范建设充分发挥资金的保障作用，调动农民保护耕地、提高地力的积极性，推进耕地集中连片整治，优化耕地布局，促进耕地质量提升、粮食生产和农民增收、推动农业农村发展。

拓展资金筹集渠道，规范资金的使用和监管。在现有的资金来源基础上，开拓耕地保护资金来源渠道，探索鼓励加入社会捐赠等社会生态补偿资金来源，加强与金融机构沟通合作，充分发挥社会和金融力量，为耕地保护提供金融资金保障，缓解资金供给难题。在符合相关法律法规的前提下，制定出台资金使用范围，引导各地规范高效使用耕地保护资金。加强资金使用常态化监督，对耕地保护资金管理使用，开展巡查检查，促进资金规范使用，提高资金使用效益。

第三节 建立规划实施管理机制

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。制定年度实

施计划，做好年度间综合平衡落实规划中制定的耕地集中整治区重大行动、重点工程等。对照耕地保护专项规划主要目标任务，制定实施方案分解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。

开展规划实施监测评估。加强对耕地集中整治示范区、重点工程的实施监测，结合国土空间总体规划体检评估工作适时开展耕地保护专项规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，对各项规划目标、指标和任务的完成情况进行整体把控，对发展趋势进行分析判断，提出下一阶段规划实施重点任务。完善规划重大工程项目监管机制，确保重大工程项目全过程可追溯、可查询。

第四节 健全“人防+技防”监管机制

“人防”先行，实行田长巡田机制。以“人田对应”为基础，开发巡田 APP，配套下发巡田“一张图”，实现田长、护田员的巡查任务完成情况可跟踪、巡查轨迹可回溯、发现问题可上报，处置结果可检查。

“技防”跟进，提高动态监测水平。以常态化监测为主，切实加强日常巡查，对耕地、永久基本农田、补充耕地、恢复耕地和垦造水田等开展专题监测，构建“视频探头、卫星遥感、无人机”三位一体的全方位监管体系，以精细化管理为手段，推动“小田变大田”“差田变好田”。

第五节 强化激励与约束

探索建立经济利益平衡机制。结合田长制的管理方式，构建市、镇、村级三级田长及网格田长体系，建立耕地保护网格化监管机制，

推动建立耕地保护责任落实与基层干部绩效评价挂钩的奖惩机制，将耕地保护任务落实到责任人、责任地块与责任网格，形成一级抓一级、层层抓落实的耕地保护机制，实现保护责任全覆盖。建立健全以“普惠补偿”为基础以及“绩效激励”为导向的耕地生态补偿机制，对耕地等生态补偿要素实施生态补偿并设立耕地保护奖励资金，用于奖励耕地保护考核先进镇街，引导镇街“比学赶超”。探索建立耕地和永久基本农田跨区域经济补偿机制，体现耕地资源价值。探索实施“田券”制度，建立耕地恢复跨区域互通机制和耕地跨镇域保护经济补偿机制，市自然资源局负责做好新增耕地和“田券”交易的监督管理工作，出让“田券”镇街政府负责组织做好“田券”对应的新增耕地建设和种植管护，确保符合耕地管理要求。

实行耕地保护考核，完善正向激励与反向约束机制。按照党中央、国务院决策部署，积极推动耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”，根据耕地保护和粮食安全考核办法，按照一定的考核标准，对镇（街道）政府部门和相关单位的耕地保护和粮食安全工作进行评估和考核，以激励和约束相关责任人履行责任，建立健全以“绩效激励”为导向的耕地保护经济补偿和用地政策优惠激励机制，设立耕地保护奖励资金，用于奖励耕地保护考核先进镇街，引导镇街“比学赶超”。借助全市生态保护补偿机制调整优化契机，完善耕地保护生态补偿制度，创新补偿和奖励机制提高镇（街道）耕地保护工作积极性。提高耕地种植补贴和耕地地力保护补贴，调动农民种粮积极性。

附表

附表 1 中山市耕地保护专项规划主要指标表

附表 2 中山市耕地保护专项规划约束性指标分解表

附表1 中山市耕地保护专项规划主要指标表

序号	指标名称	近期 目标年 (2024年)	近期 目标年 (2025年)	近期 目标年 (2026年)	中期 目标年 (2027年)	规划 目标年 (2035年)	指标属性
1	耕地保有量(万亩)	9.32	9.32	9.32	9.32	9.32	约束性
2	永久基本农田保护任务(万亩)	8.28	8.28	8.28	8.28	8.28	约束性
3	永久基本农田储备区规模(万亩)	0.64	0.84	1.04	1.24	≥1.43	预期性
4	耕地集中整治区面积(亩)	——	——	——	——	≥10.92	预期性
5	“千亩方”耕地集中整治区个数 (个)	——	——	——	——	≥25	预期性
6	“百亩方”耕地集中整治区个数 (个)	——	——	——	——	≥262	预期性
7	永久基本农田建成高标准农田增量 (万亩)	——	——	——	——	≥4.70	预期性

注：1.耕地保有量和永久基本农田保护任务为上级下达任务目标。2.耕地集中整治区依据各镇街现状耕地和耕地后备资源潜力初步划定，实际情况以项目实施为准。3.永久基本农田建成高标准农田增量=规划期末市域永久基本农田范围内建成高标准农田总量-截至2023年12月底市域永久基本农田范围内已建成高标准农田总量。

附表 2 中山市耕地保护专项规划约束性指标分解表

行政区名称	耕地保有量（亩）	永久基本农田保护任务（亩）
南头镇	128.03	33.34
石岐区街道	473.95	75.17
东区街道	483.87	262.87
西区街道	797.85	513.07
五桂山街道	1162.88	1111.74
古镇镇	1189.76	986.00
南区街道	1274.48	1018.69
火炬开发区街道	1424.00	858.99
神湾镇	1655.43	1361.50
横栏镇	1711.76	1621.18
阜沙镇	2465.21	2242.54
大涌镇	2736.52	2580.10
东凤镇	2936.97	2720.49
板芙镇	3204.47	2959.93
小榄镇	3488.69	3176.97
三角镇	4594.41	4238.76
港口镇	4974.98	4328.75
三乡镇	5468.49	4981.06
黄圃镇	6274.55	5578.68
沙溪镇	7144.36	6884.05
民众街道	8076.10	6734.54
南朗街道	13051.34	11772.43
坦洲镇	18484.27	16757.07

注：1.表格数据为规划期间（2023-2035 年）各镇街耕地保有量和永久基本农田保护任务，为约束性指标。因保留 2 位小数进行四舍五入，准确数据以规划数据库“三区三线”划定成果为准。

2.表中行政区名称来源于 2022 年国土变更调查成果数据，南朗街道行政界线包含翠亨新区。

附图

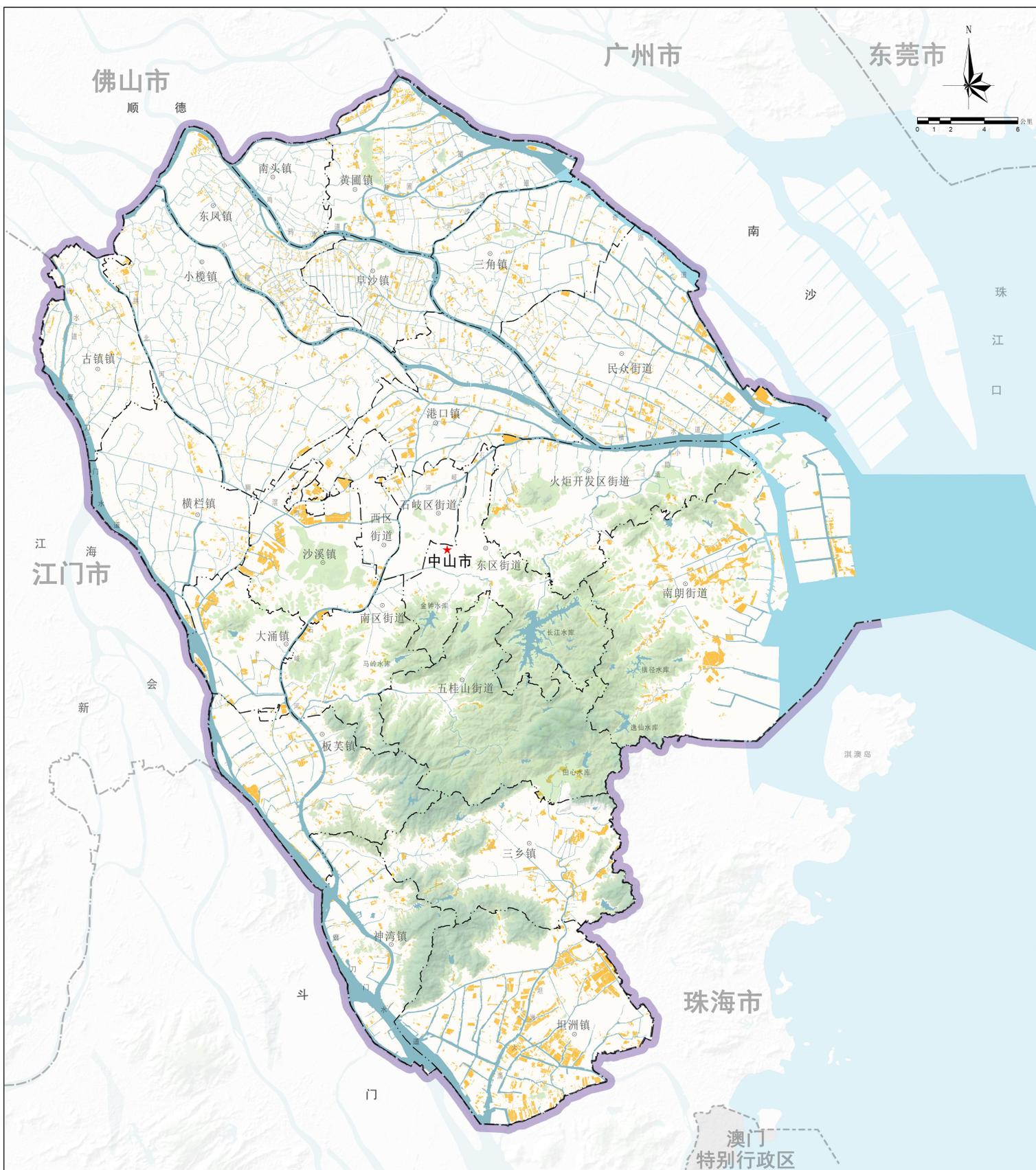
附图 1 中山市耕地现状分布图（2022 年）

附图 2 中山市永久基本农田储备区分布图

附图 3 中山市耕地集中整治区分布图

中山市耕地保护专项规划(2023-2035年)

2022年耕地现状分布图



- 图例**
- 地级行政中心
 - ★ 镇级行政中心
 - 市界
 - 镇街界线
 - 特别行政区界线
 - 陆地水域
 - 海域
 - 2022年现状耕地10.41万亩

审图号：粤TS(2023)第002号
注：本图行政界线来源于2022年国土变更调查成果数据，仅作参考，不作权属争议的依据。

中山市耕地保护专项规划(2023-2035年)

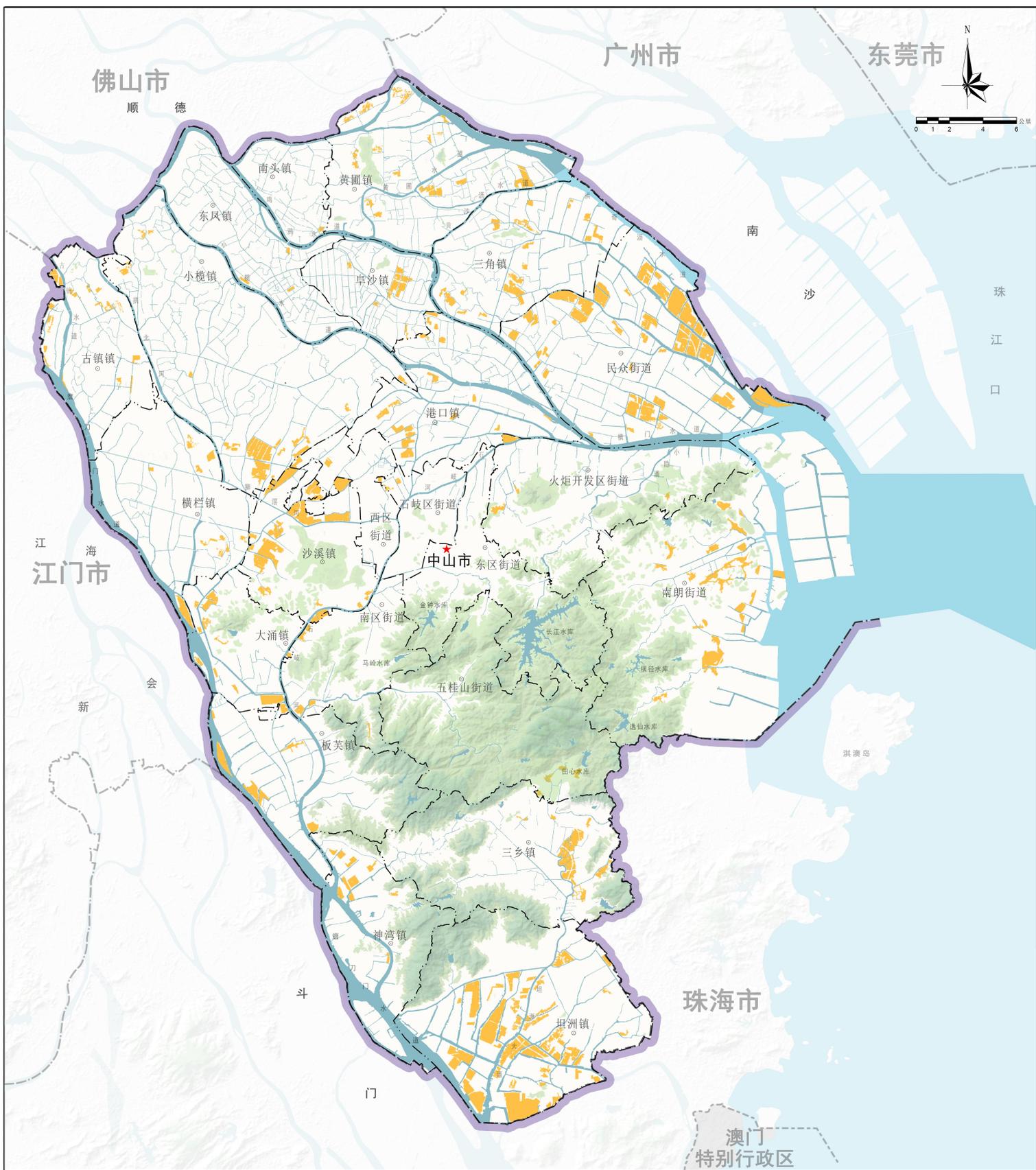
永久基本农田储备区分布图



审图号：粤TS(2023)第002号
注：本图行政界线来源于2022年国土变更调查成果数据，仅作参考，不作权属争议的依据。

中山市耕地保护专项规划(2023-2035年)

耕地集中整治区分布图



- 图例
- 耕地集中整治区
 - 陆地水域
 - 海域
 - 市界
 - 镇街界线
 - 特别行政区界线
 - 地级行政中心
 - 镇级行政中心

审图号: 粤TS(2023)第002号
注: 本图行政界线来源于2022年国土变更调查成果数据, 仅作参考, 不作权属争议的依据。