

内部



广西壮族自治区自然资源厅办公室

文件

广西壮族自治区林业局办公室

桂自然资办〔2026〕21号

广西壮族自治区自然资源厅办公室 广西壮族自治区
林业局办公室关于印发《耕地保护
和国土绿化空间专项规划编制
工作方案》的通知

各市、县（市、区）自然资源局、林业局：

为做好耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作，化解耕地和林地、草地空间矛盾冲突，优化农用地空间布局，现将《耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作方案》印发给你们，请

结合工作实际，认真组织实施。



广西壮族自治区自然资源厅办公室



广西壮族自治区林业局办公室

2026年2月12日

（公开前需经政府信息公开审查）

（注：此件要严格控制知悉范围，严禁通过互联网、手机、微信等传播使用和对外发布）

耕地保护和国土绿化空间专项规划编制 工作方案

为科学、规范、高效推进广西耕地保护和国土绿化空间专项规划（以下简称“专项规划”）编制任务，明确工作任务、职责分工与进度要求，确保规划成果能用、管用、好用，制定本方案。

一、总体目标

以服务“十五五”规划实施和 2035 年远景目标为导向，通过统一底图、统一规则，科学划定耕地保护空间（含耕地空间、耕地补充空间）和国土绿化空间（含林草空间、林草补充空间）（以下简称“四个空间”），建立规划引领下的耕地、林地、草地协同保护与用途管制制度体系，有效化解空间矛盾，优化农用地布局，为保障粮食安全与生态安全提供坚实的空间支撑。

二、主要任务

（一）统一底图，统筹划定“四个空间”。以 2024 年度国土变更调查成果和森林、草原、湿地、荒漠化普查成果为基础底图，衔接国土空间规划和“三区三线”划定成果，按照《耕地保护和国土绿化空间划定规则》（见附件 1），自治区统筹指导，下发“四个空间”草图矢量数据（以下简称“草图”），市县在确保完成上级下达的耕地保护目标的前提下，完成“四个空间”的落地上图与具体实施。

（二）强化规划引领，保障目标实现。到 2035 年，通过耕地“认定、恢复、置换”、规范落实耕地占补平衡以及正向优化永

久基本农田，实现耕地数量稳定下的布局优化、质量提升、生态改善；落实森林覆盖率、林草覆盖率等生态保护目标，提升林草资源质量、碳汇能力和生态服务功能。

（三）优化布局，实施永久基本农田正向优化。结合辖区永久基本农田保护任务完成情况，对确属误划、零星破碎、难以长期稳定利用、符合国家退耕还林还草政策和标准且已实施的地块，以及有明确选址的能源、交通、水利等基础设施项目涉及的永久基本农田予以调出，并按照“总体稳定、局部优化、优进劣出”原则，从耕地空间范围内的已建成高标准农田、永久基本农田储备区中可以长期稳定利用耕地足额补划，实现布局更优、质量提升。

（四）健全制度，强化规划实施管控。建立规划引领下的耕地、林地、草地保护制度和用途管制体系，明确实现耕地总量动态平衡、布局优化、质量提升的落实举措和监督管理要求，提出专项规划体系下耕地保护和国土绿化相关重点建设工程，并纳入“一张图”监督实施。

二、职责分工

专项规划编制实行“自治区统筹、市级审核、县级落地”的工作机制。

（一）自治区自然资源厅、林业局。负责专项规划编制工作的顶层设计、总体部署与协调督办。具体包括：制定并下发“四个空间”划定规则和初步划定草图；指导市县开展落地上图与矛盾处置；审核市级上报成果；负责专项规划成果的编制、报批。

加强部门协同，及时发现解决工作推进中遇到的困难和问题；加强对市县督促指导，适时对矛盾突出、进展慢的地区进行一对一服务指导。

（二）市级自然资源、林业主管部门。在本级人民政府领导下，负责对所辖县（市、区）上报的“四个空间”落地上图成果以及永久基本农田优化成果组织联合会审。重点审核程序合规性、空间合理性、数据准确性及矛盾处置适宜性，审核通过后统一打包上报自治区自然资源厅、林业局审查。

（三）县级自然资源、林业主管部门。

1. 组织实地核实与落地上图：依据自治区下发的草图，根据辖区内耕地保护目标以及森林覆盖率、林草覆盖率等目标，对接国民经济和社会发展规划、自然资源保护和利用“十五五”规划以及未来十年经济社会高质量发展用地需求，组织技术力量，通过内外业结合的方式，对草图进行核实，充分征求农村集体经济组织、相关职能部门及权利人意见，确保空间边界清晰、权属清晰。

2. 开展矛盾协调与处置：对核实中发现的耕、林、草空间矛盾图斑，按照自治区明确的处置规则，结合本地实际进行协调判定，确保空间不重叠、不冲突。

3. 实施永久基本农田正向优化：全面梳理本区域耕地空间内可用于补划的优质耕地资源以及允许调出永久基本农田的各类情形，在确保完成上级下达永久基本农田保护任务的前提下，按要求正向优化永久基本农田布局。永久基本农田范围内可以长期稳定利用的高标准农田不予调出；对于永久基本农田依法划定之

后新增流向建设用地的，应认真识别，分类处置，不得擅自调出；产业类项目不纳入本次优化调整范围。

4.成果确认及报审：将经核实、调整、确认后的“四个空间”落地上图成果及永久基本农田优化成果，按程序报市级自然资源、林业主管部门审查。

三、工作进度安排

（一）完成规则制定和草图下发（2026年2月10日前）。

自治区自然资源厅、林业局制定耕地保护和国土绿化空间划定规则。按照规则，初步划定耕地保护和国土绿化空间草图，并下发市县。

（二）完成并上报专项规划初步成果(2026年2月15日前)。

自治区自然资源厅会同自治区林业局完成以耕地保护为核心的专项规划初步成果，报送自然资源部、国家林业和草原局。

（三）县级定区域、落图斑（2026年3月15日前）。县级自然资源、林业主管部门，将“四个空间”落到具体地块，同步完成永久基本农田正向优化，并将成果报市自然资源局、林业局审查。

（四）市级审查、确定、上报空间（2026年3月20日前）。

市级完成“四个空间”划定成果以及永久基本农田正向优化成果审核。审核通过后，上报自治区自然资源厅、林业局审查。

（五）专项规划中期成果审核及上报(2026年3月31日前)。

自治区自然资源厅、林业局对市级提交的成果进行审查后，将以耕地保护为核心的专项规划成果报送自然资源部、国家林业和草

原局。

（六）修改完善专项规划成果（2026年4月30日前）。以自治区自然资源厅、林业局审查后的市级成果为基础，编制专项规划文本和图件，并征求市县人民政府和相关区直单位意见。

（七）审批和备案（2026年5月31日前）。自治区自然资源厅、林业局将修改完善后的专项规划成果，按国家要求报批后上报自然资源部、国家林业和草原局。

四、工作要求

各市、县（市、区）自然资源局、林业局要深刻认识此项工作的重要性和紧迫性，加强统筹协调，建立协同工作机制，共同协调落实工作经费，在本级人民政府领导下，按照自治区明确的任务和规则，按时保质完成“四个空间”落地上图和永久基本农田正向优化工作；要立足资源本底，尊重客观规律，认真核定“四个空间”，实事求是开展永久基本农田正向优化。工作过程中，要综合考虑土地承包经营权、林权等合法权益，加强跨部门协同，充分征求农业农村、乡镇、村委以及农民意见，确保空间边界清晰、成果上下贯通，规划可实施、能落地，避免出现“图上作业”和弄虚作假情况。

市县无需编制市县级耕地保护和国土绿化空间专项规划，但“四个空间”需市县具体划定，工作中要加强与国土空间总体规划动态调整完善、村庄规划、全域土地综合整治、高标准农田建设、耕地恢复过渡期方案、永久基本农田保护红线管理、土地复垦、“一张图”建设等工作的协同，切实减轻基层工作负担。

- 附件： 1.耕地保护和国土绿化空间划定规则
- 2.耕地保护和国土绿化空间划定工作指引

附件 1

耕地保护和国土绿化空间划定规则

一、耕地保护空间划定要求

（一）耕地空间（长期稳定利用的优质耕地空间）。

1.正面清单。

- （1）“三区三线”划定的耕地保护红线内的现状优质耕地；
- （2）“三区三线”划定后，通过高标准农田建设、全域土地综合整治、土地复垦等方式新增的优质耕地；
- （3）经自治区自然资源、林业部门协商一致，林区、牧区范围内历史形成的集中连片耕地（国有林权证确定的国有林地所有权、使用权归属不变）；
- （4）2025 年变更调查成果中新增优质耕地；
- （5）按照完善后的耕地调查规则后续可认定为耕地，且水土条件适宜，能持续稳定耕作的地块；
- （6）纳入耕地恢复过渡期方案中恢复一批地块。

2.负面清单。

- （1）“三区三线”划定时不纳入耕地保护目标范围；
- （2）位于自然保护地核心保护区、饮用水水源一级保护区内的耕地；
- （3）“三区三线”划定后，经核实属于违法毁林毁草开垦的耕地；

(4) 河道内影响行洪安全的不稳定耕地;

(5) 已批准建设的土地;

(6) 符合国家退耕还林还草政策和标准且已实施的;

(7) 25 度以上陡坡耕地 (不含梯田);

(8) 石漠化耕地;

(9) 2025 年度国土变更调查成果中建设用地、水库水面、农业设施用地、农村道路、沟渠、干渠;

(10) 现状耕地和潜力耕地调查摸排成果中实地为建设用地、水库水面、农村道路、沟渠、干渠、农业设施用地;

(11) 零星破碎、确实难以持续耕作的耕地;

(12) 其他经会同农业农村等有关部门论证不适宜长期稳定利用耕地的情形;

(13) 红树林湿地。

(二) 耕地补充空间 (落实耕地占补平衡和调整优化耕地的空间)。

1. 正面清单。

(1) 水土条件适宜耕作的园地、林地等其他农用地, 优先选择:

① “双评价” 成果中农业生产适宜性评价结果为适宜区域;

② 国土变更调查标注即可恢复、工程恢复属性且适宜耕作的;

③ 颁发土地承包经营权证且不存在权属争议的;

④ 已建成高标准农田范围内流向其他农用地的;

⑤粮食生产功能区、糖料蔗保护区内流向其他农用地的；

⑥其他稳定耕地范围内流向其他农业的；

⑦与被现状耕地包围或与现状耕地集中连片的园地、林地等其他农用地中，适宜恢复或垦造为耕地的地块；

（2）2024 年公布的新一轮耕地后备资源调查评价成果；

（3）可复垦建设用地，现状为废弃房屋、废弃工矿等建设用地，适宜复垦为耕地的；

（4）按“宜耕则耕”原则，可恢复为耕地的临时用地。

2.负面清单。

以下情形原则上不划入耕地补充空间：

（1）25 度以上陡坡（不含梯田）；

（2）自然保护地；

（3）生态保护红线、城镇开发边界范围内的区域；

（4）重要水源地 15 度以上坡地；

（5）严重沙化、石漠化土地；

（6）湿地和河湖管理范围；

（7）国有林场；

（8）已批采矿权；

（9）自治区级以上公益林；天然起源的乔木林地、竹林地、灌木林地、疏林地；

（10）土壤环境质量为严格管控类区域；

（11）水土流失严重的土地；

（12）新一轮退耕还林范围；

(13) “二调”以来非耕地中,属于国有林场、企业租地造林范围,农民集体或个体户的流转造林;

(14) 违法占用或违法开垦林草地的范围;

(15) 红树林湿地;

(16) 零星分散、实地不适宜恢复或垦造为耕地区域(与周边耕地集中连片达不到5亩)。

二、国土绿化空间划定规则

(一) 林地空间(开展林地保护管理的空间)。

1.正面清单。

(1) 自然保护地、公益林、重要水源地一级和二级保护区、生态保护红线等生态区位重要和生态状况脆弱区域,坡度25度以上陡坡(不含梯田)、重要水源地一级和二级保护区之外15度以上坡地,以及国有林场范围内的林地;

(2) 实际是采伐迹地、火烧迹地、未成林地,以及林粮间作的采伐更新造林地的;

(3) 国土变更调查中标注恢复属性的林地中,符合国家退耕还林政策和标准且已实施的;

(4) 2024年度变更调查为非林地,实际为临时使用林地、直接为林业生产经营服务工程设施占用林地或违法占用林地的;

(5) 在林地保护利用规划(2010—2020年)明确的林地管理范围内(不含纳入耕地保护空间的林地)种植经济林(果)的;

(6) 现状园地范围内的木本油料林、化工原料林、干果经济林木和广西特色经济树种的地块:①种植油茶等的木本油料地

块，②种植油桐、杜仲、厚朴、银杏、黄柏、乌柏、白蜡树、棕榈、栓皮栎等的化工原料林地，③种植核桃、板栗等干果经济林木地块；④种植八角、玉桂、六堡茶、澳洲坚果等广西特色经济树种的地块；

（7）天然起源的乔木林地、竹林地、灌木林地、疏林地；

（8）2024 年底现状是林地、15 度以上园地，且未纳入耕地保护空间的地块；

（9）“二调”以来非耕地中，属于国有林场、企业租地造林范围，农民集体或个体户的流转造林。

2.负面清单。

（1）在自然资源部监管系统备案，已依法批准建设项目范围内的地块；

（2）已办理建设用地不动产权证（含国有建设用地使用权、集体建设用地使用权、宅基地使用权）范围内的地块；

（3）颁发土地承包经营权证且不存在权属争议，同时纳入耕地补充空间的地块；

（4）未划入耕地空间、耕地补充空间的地块；

（5）国土变更调查标注即可恢复、工程恢复属性，且纳入耕地补充空间的地块；

（6）位于已建成高标准农田范围内的地块；

（7）位于粮食生产功能区、糖料蔗保护区内的地块；

（8）历史已实施补充耕地项目（含提质改造）的新增耕地（水田）地块；

(9) 2024 年公布的新一轮耕地后备资源调查评价成果。

(二) 草地空间（开展草地保护管理的空间）。

1.正面清单。

(1) 天然牧草地、人工牧草地，以及能够按照《草原法》稳定管理的其他草地（符合自然保护地、生态保护红线内等重要生态区域的草地、具有重要放牧功能、独特景观、生态等价值的草地、集中连片 100 亩以上的草场、海拔 500 米以上的其他草地等情况的，原则上应划入草地空间）；

(2) 2024 年度变更调查为非草地，实际为临时占用、直接为草原生产经营服务的设施占用草地或违法占用草地的；

(3) “三区三线”划定后，在草地（不含恢复属性草地和纳入耕地保护空间的其他草地）上种植灌木类林果且尚未达到灌木林地标准的。

2.负面清单。

国土调查确定的其他草地范围内，涉及以下情形的不按草原管理：

(1) 建设相关：①城镇村及工矿用地范围内（城镇草地）；②依法依规开展的在建或待建项目建设用地，包括但不限于商业、工矿、住宅、公共服务、交通运输及水利设施等；

(2) 农村相关：①已划入耕地保护红线、依法落实承包经营权的耕地；②已审批的农业设施建设用地；③农村房前屋后、田间地头等；

(3) 蓝绿空间：①公园内部绿化、战略留白；②水库、干

渠、沟渠、季节性水位变化的滩地及河道蓝线范围等；③历史围填海范围；

（4）特殊类型：已登记为军事、宗教、文物等用地，以及其他实际不宜按《草原法》管理的草地。

（三）林草补充空间（适宜开展国土绿化，实现扩绿的潜在空间）。

耕地空间、耕地补充空间以及林草空间以外的下列区域可划入林草补充空间：

（1）具备条件的盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等其他土地；

（2）符合国家有关规定的废弃工矿用地；

（3）拟复垦为林地、草地的建设用地；

（4）适宜国土绿化，以及其他可通过国土绿化形成林地、草地的空间。

耕地保护和国土绿化空间划定工作指引

一、“四个空间”划定工作流程

（一）自治区初划。

自治区自然资源厅、林业局全面梳理耕地、林草地空间布局矛盾，分析矛盾冲突成因，制定耕地保护和国土绿化空间划定规则。以 2024 年度国土变更调查和林草湿荒普查结果为基础底图，衔接“三区三线”划定成果，结合耕地保护目标任务、森林覆盖率、林草覆盖率目标，按照划定规则，初步划定耕地保护空间和国土绿化空间草图，并下发市县。

（二）县级核实。

1.核实图斑类型。县级自然资源、林业主管部门，主要通过内外业调查核实的方式，核实耕地保护空间和国土绿化空间草图“划入类型”“未划入类型”字段内容是否与地方掌握的类型数据一致，是否与实地、管理情况一致。

2.矛盾处置。对核实图斑类型后，仍存在矛盾冲突的，考虑辖区内耕地保护目标以及森林覆盖率、林草覆盖率等目标，根据正面清单，按照“耕地空间—林草空间—耕地补充空间—林草补充空间”的顺序划入空间。对涉及林权与土地承包经营权等权证不一致等争议较大的冲突图斑，应结合现状、来源、合法性等因素综合判定。

3.意见征询。对划入的“四个空间”，征求农村集体经济组织、国有林场、农垦集团等经营主体以及相关职能部门意见。

4.调整修正。根据核实后的情况，在草图中的“调整理由”字段中标注核实后调整理由，并修正“四个空间”类型。

5.组织上报。核实调整修正完成后，将成果报市自然资源局、林业局审查。

（三）市级审核。

在本级人民政府领导下，各市自然资源局、林业局组织相关部门对县级划定的“四个空间”成果进行联合会审，重点审查程序的合规性、空间划定的合理性、冲突处置的适宜性以及相关数据的准确性。审核通过后，以市为单位将“四个空间”划定成果上报自治区自然资源厅、林业局审定。

（四）自治区审查。

自治区自然资源厅、林业局，对市县上报的“四个空间”进行审查，并纳入自治区耕地保护和国土绿化空间专项规划后，按国家要求上报自然资源部、国家林业和草原局。

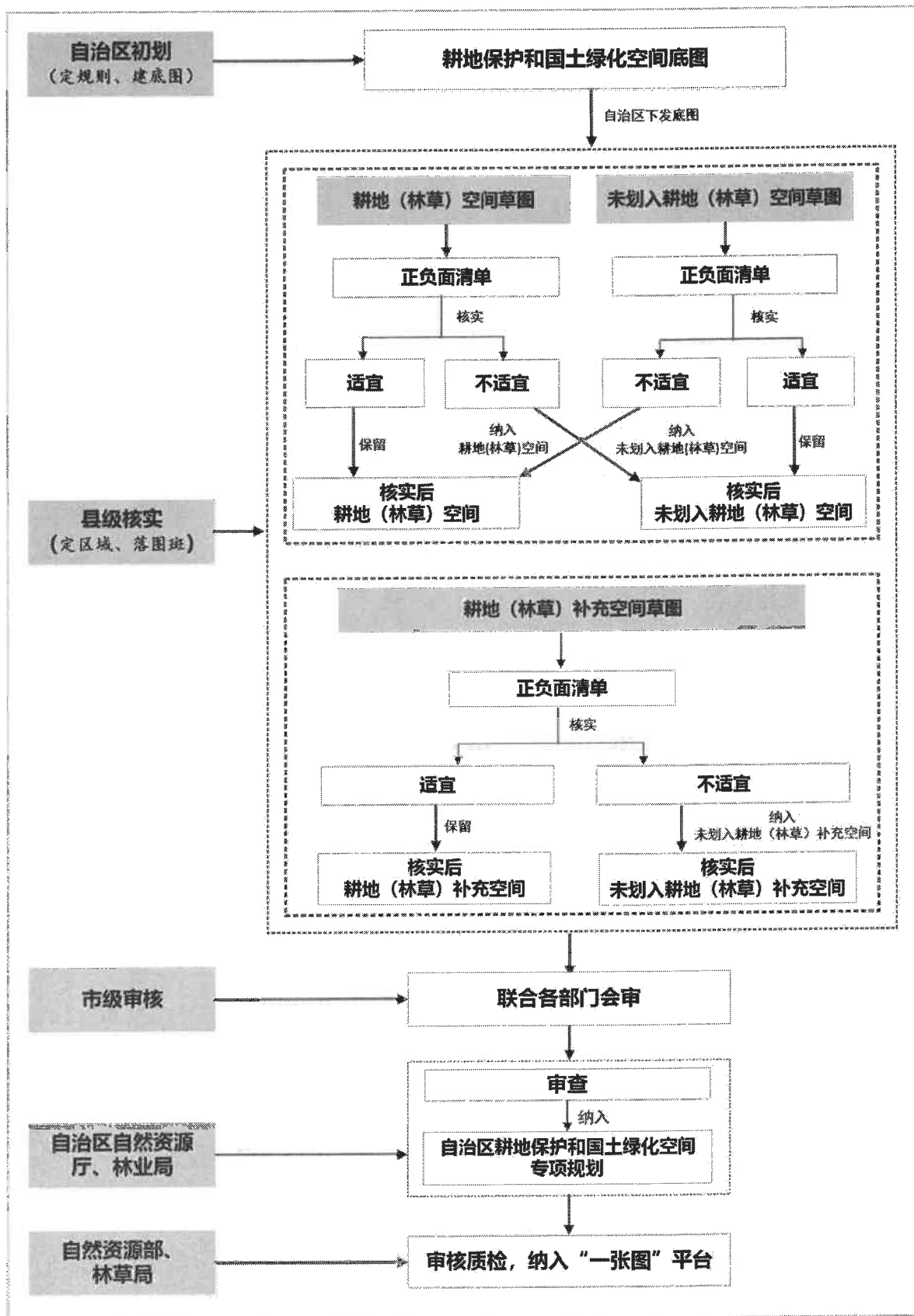


图 1 “四个空间”划定工作流程图

二、永久基本农田优化工作流程

（一）县级梳理并编制优化成果。

1.梳理耕地空间内符合补划的耕地地块。

县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门负责全面梳理辖区内耕地空间中可补划为永久基本农田的耕地地块。

2.梳理辖区内需要优化布局的永久基本农田地块。

县级自然资源主管部门会同农业农村、发展改革、交通运输、水利等相关部门，严格按照汇交要求（另行下发）摸排辖区内已划定的永久基本农田中需优化布局的地块。

3.按要求正向优化。

按照“以进定出”的原则，在确保完成上级下达的永久基本农田保护任务前提下，对永久基本农田布局进行正向优化，确保永久基本农田数量不减少、质量不降低、布局更合理。

4.成果材料组织。

县级自然资源主管部门将要优化布局的地块和对应补划的地块按汇交要求上图入库，并提交永久基本农田调出和补划的举证材料。

5.组织上报。将永久基本农田优化成果报市级自然资源和林业主管部门审查。

（二）市级审核。

各市自然资源局会同相关部门对县级永久基本农田正向优化成果进行联合会审，重点审查程序的合规性、空间划定的合理

性、相关数据的准确性，永久基本农田调出的合理性和补划的真实性。审核通过后，以市为单位将成果上报自治区自然资源厅审查。

（三）自治区审查。

自治区自然资源厅会同相关部门对通过市级审核的永久基本农田正向优化成果进行审查，并纳入自治区耕地保护和国土绿化空间专项规划后，按国家要求上报自然资源部、国家林业和草原局。

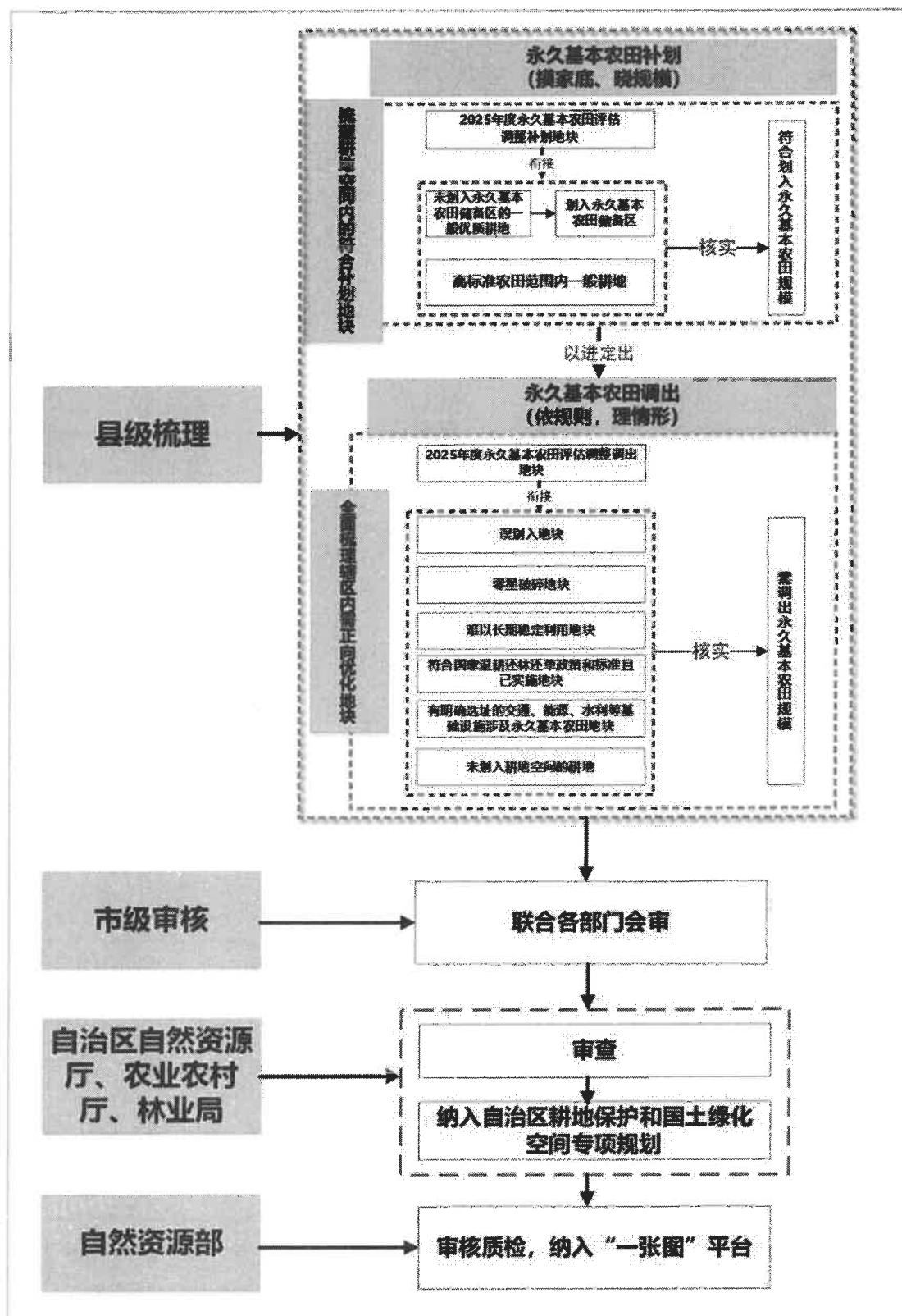


图2 正向优化永久基本农田工作流程图

广西壮族自治区自然资源厅办公室

2026 年 2 月 12 日印发

