

广东省自然资源保护与开发“十四五”规划

目 录

前言	1
第一章 发展基础与面临形势	2
第一节 “十三五”主要工作成效	2
第二节 “十四五”面临形势	9
第二章 总体要求	14
第一节 指导思想	14
第二节 基本原则	14
第三节 主要目标	16
第三章 完善自然资源资产产权管理制度 维护自然资源资产 所有者权益	19
第一节 健全自然资源资产产权体系	19
第二节 完善自然资源资产有偿使用制度	21
第三节 建立全民所有自然资源资产管理制度	23
第四章 健全国土空间规划与用途管制体系 强化重大发展 战略空间保障和自然资源要素支撑	26
第一节 建立国土空间规划体系	26
第二节 健全国土空间用途管制制度	29
第三节 强化“一核一带一区”区域发展格局空间保障	31

第四节	助推“双区驱动”“双城联动”	33
第五节	支持以人为核心的新型城镇化	34
第六节	助力乡村振兴战略实施	37
第五章	加快构建生态保护修复整体格局 持续提升生态系统	
	质量和稳定性	42
第一节	严守生态保护红线	42
第二节	建立以国家公园为主体的自然保护地体系	43
第三节	加强生物多样性保护	45
第四节	推进山水林田湖草沙系统修复	48
第五节	建立生态产品价值实现机制	52
第六节	支持率先实现“碳达峰”“碳中和”	54
第六章	加强耕地保护与质量提升 全力保障国家粮食安全	
	57
第一节	实施耕地保护和质量提升行动	57
第二节	加强永久基本农田特殊保护	59
第三节	改进耕地占补平衡管理	60
第四节	健全耕地保护长效机制	61
第七章	提升资源节约集约利用水平 推动高质量发展	63
第一节	提高建设用地节约集约利用水平	63
第二节	促进海域资源节约集约利用	65
第三节	加强森林和野生动植物资源利用	66
第四节	推进绿色矿业发展	68

第八章 拓展蓝色海洋发展空间 全面建设海洋强省	71
第一节 打造海洋经济增长动力引擎	71
第二节 构建现代海洋产业体系	73
第三节 提升海洋综合管理能力	77
第九章 夯实基础支撑 实现自然资源领域良法善治	80
第一节 加快建设智慧自然资源	80
第二节 构建自然资源调查评价监测体系	81
第三节 强化测绘地理信息服务保障	83
第四节 提升基础地质与自然灾害防治能力	85
第五节 推进自然资源法治建设	87
第六节 严格自然资源执法监督	89
第十章 保障措施	91
第一节 加强组织领导	91
第二节 突出重点攻坚	91
第三节 加快人才建设	92
第四节 强化监督实施	92
附件 1 广东省自然资源保护与开发“十四五”重大改革	94
附件 2 广东省自然资源保护与开发“十四五”重大工程	97

前 言

自然资源，是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和^①。人类的生存与发展离不开丰富的自然资源和良好的生态环境。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，提出了一系列新理念新思想新战略，形成了习近平生态文明思想，为新时期统筹保护与发展指明了前进方向、提供了根本遵循。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，我省自然资源保护与开发必须准确把握习近平生态文明思想内涵与要求，统筹保护资源与保障发展，着力推进自然资源高水平保护高效率利用，坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路，为完成总书记赋予广东的使命任务提供坚实有力的自然资源要素支撑。

根据《“十四五”自然资源保护与利用规划》《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，编制本规划。本规划是指导“十四五”时期全省土地、海洋、森林、矿产、湿地等自然资源保护与开发工作的指导性、纲领性文件。

^① 见《党的十八届三中全会重要决定辅导读本》。

第一章 发展基础与面临形势

第一节 “十三五” 主要工作成效

“十三五”时期是极不寻常的五年，全省自然资源系统以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平生态文明思想，深入落实省委、省政府“1+1+9”工作部署，为全省高质量发展提供了坚实有力的国土空间保障和自然资源要素支撑。特别是机构改革以来，自然资源管理体制发生重构性变革，全系统紧紧围绕“两统一”^②新职责新使命，夯基垒台、立柱架梁，行稳致远、进而有为，实现“十三五”圆满收官。

“六个一”管理体系初步构建。自然资源**“一套数”基本查实**。坚持“求真、归真、保真”原则，全省第三次全国国土调查高质量完成，成果质量位居全国前列。全省所有行政村完成农村地籍调查，地理国情普查、海岸线修测、1:5万地质灾害详细调查基本完成，海洋生态系统调查逐步开展，自然资源一体化数据库初步建立，自然资源调查评价监测体系逐步成型。国土空间**“一张图”初步绘就**。在全国率先完成省域资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，省级生态保护红线评估调整基本完成。省市县镇四级国土空间规划编制压茬推进，省级国土空间规

^② “两统一”指统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。

划成果基本形成，广州、深圳等多个地区形成市县级规划初步成果，全省 1.68 万个行政村完成村庄规划编制，规划实施监督信息系统基本建成，国土空间规划政策体系进一步完善。产权登记“一本证”显著提速。土地、房屋、林地、海域等不动产统一登记平台全面建立，全省共办理不动产登记业务 4163.03 万宗，位居全国首位。“互联网+不动产登记”“不动产登记+金融”全省覆盖，实现一般登记 3 个工作日内、抵押登记 1 个工作日内办结，较法定时间压减 90% 以上。全省农村宅基地登记发证 1158.4 万宗，登记发证率达 83.68%，农村宅基地确权登记基本完成。西江干流、无居民海岛等重要生态空间确权登记持续推进，全省自然资源统一确权登记体系逐步建立。资源资产“一本账”逐步清晰。国有自然资源资产报告制度基本建立，全民所有自然资源资产平衡表编制稳步推进，全民所有自然资源资产所有权委托代理机制开展探索，自然资源资产产权制度、有偿使用制度和生态补偿制度系统推进，资源资产资本“三位一体”管理理念逐步形成。自然资源“一起管”日益强化。“全链条”“严起来”遏制违法用地机制全面建立，季度土地卫片执法检查、专项执法行动和日常巡查等机制不断完善。1644 个“大棚房”问题全部完成整改，违建别墅自查自纠阶段工作圆满完成，涉黑涉恶线索办结率达 97.9%，农村乱占耕地建房问题整治稳妥推进。生态保护“一体修”成效初显。粤北南岭山区山水林田湖草生态保护修复工程试点顺利实施，南岭国家公园创建取得

突破进展，绿美南粤三年行动计划全面完成，建成以珠三角九市为主体的全国首个国家森林城市群，完成红树林造林和修复 4.8 万亩，治理复绿矿山石场 4.79 万亩，修复古驿道重点线路 1200 千米。

资源保护有力、要素保障有效。全面实行永久基本农田特殊保护，划定永久基本农田 3214 万亩，超过国家下达任务 50 万亩；保有耕地面积超过国家下达任务。出台实施《中共广东省委 广东省人民政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》，划定永久基本农田储备区 66 万亩，连续 21 年实现耕地占补平衡。初步划定生态保护红线面积 5.27 万平方千米，占全省陆海总面积的 21.56%。造林绿化 1912.3 万亩，全省森林覆盖率达 58.66%。找矿突破战略行动取得显著成果，新发现矿产地 9 处，新增铜、铅锌、金、银、稀土氧化物等一批重要矿产资源储量。建成绿色矿山 367 个，韶关市入选全国绿色矿业发展示范区，全省大中型矿山比例提升至 26%。率先实施用地计划指标改革，对重大基础项目和民生工程采取核销制，对存量建设用地板活和重大产业项目采取奖励制，对欠发达地区采取扶持制。统筹用地用海用林用矿差别化精准配置，积极争取国家 110 万亩新增建设用地规模，处置围填海历史遗留问题面积 9 万亩，建立重大项目服务保障六项制度和特别重大项目“四个一”^③保障机

^③ “四个一”指一个项目、一名分管领导、一个专班、一跟到底。

制，确保惠州埃克森美孚、湛江巴斯夫首期、中广核广东太平岭核电厂一期等一大批国家和省重大产业项目顺利落地下海。

重点领域改革闯出“广东经验”。刀刃向内推进行政审批“放管服”改革，在全国率先将省管权限建设用地审批职权委托21个地级以上市政府行使，率先实施规划用地“多审合一、多证合一、多验合一、多测合一”改革，顺利承接国家用地审批权，用地审批效率提升60%以上，用海审批效率提升50%以上。推动“三旧”改造迭代升级，出台全国首个“三旧”改造省政府规章，制定实施加快推动“三旧”改造促进高质量发展指导意见及三年行动方案，启动全省村镇工业集聚区升级改造攻坚战，完成“三旧”改造31.6万亩、节约土地10.6万亩，处置批而未供土地126.3万亩、闲置土地18.5万亩，节约集约用地水平位居全国前列。开创性推进垦造水田，首创“政府牵头、省级监管、市级验收、县镇村组织、省属国有企业实施建设”的垦造水田模式，形成“1+42”^④政策体系，垦造水田31.55万亩，保障137个重大建设项目水田占补平衡。全面推进拆旧复垦，完成验收备案8.73万亩，激活沉睡农村土地资产，推进城乡统筹发展。创新工业用地供给模式，划设工业用地控制线，推行弹性年期、先租后让、租让结合、长期租赁等多种土地供应方

^④ “1”指以《广东省人民政府关于印发广东省垦造水田工作方案的通知》（粤府函〔2017〕272号）为纲，“42”为落实方案要求陆续出台的项目管理办法等42个配套政策文件。

式，实施“2+3+N”^⑤供地模式，为企业节省用地初始成本802亿元。推动“双区”“双城”率先改革，争取自然资源部出台支持粤港澳大湾区和深圳市深化自然资源领域改革探索9条指导意见，以同等力度出台25条措施支持广州推动“四个出新出彩”实现老城市新活力。农村土地制度改革三项试点顺利完成，佛山市南海区集体经营性建设用地入市地块宗数、土地面积和成交总金额位居全国前列，为《土地管理法》修订和集体经营性建设用地入市制度建立提供了实践经验。

海洋经济竞争优势进一步显现。基本完成海洋经济综合试验区建设。2020年全省海洋生产总值1.72万亿元，连续26年位居全国首位，占地区生产总值的15.6%，占全国海洋生产总值的21.6%。海洋产业结构不断优化，2020年全省海洋三次产业结构比为2.8:26.0:71.2，基本形成门类齐全、优势产业突出的现代海洋产业体系。中国海洋经济博览会影响力持续扩大，2019年习近平总书记专此致贺信。海洋科技创新与成果转化成效显著，全省建成覆盖海洋生物技术、海洋防灾减灾、海洋药物、海洋环境等领域省级以上涉海平台超过150个，广州、珠海、湛江市启动建设南方海洋科学与工程广东省实验室。南海神狐海域天然气水合物二次试采成功，实现从“探索性试采”向“试验性试采”

^⑤ 产业用地供地模式中的先租后让模式。通过招拍挂方式取得土地使用权，采取先租后让方式使用土地的，竞标人或竞得人可与自然资源主管部门签订“2+3+N”的土地出让合同，在合同中分别明确约定2年基建租赁期、3年投产租赁期和N年出让期。

重大跨越。天然气水合物钻采船（大洋钻探船）全面启动建设。成立全国首家海洋科技创新联盟。深圳、湛江市获批全国海洋经济创新发展示范城市，获中央财政6亿元支持。172个海洋六大产业科技创新项目获省级财政9亿元支持。海洋生态文明建设加快推进，建成国家海洋生态文明建设示范区5个，国家级海洋公园6个，海洋类型自然保护区50个，保护区数量、面积居全国前列。在全国率先出台海岸带综合保护与利用总体规划，持续推进海岸带保护与利用综合示范区建设，在全国率先探索海岸线使用指标交易和无居民海岛使用权市场化出让。南海海上石油基地开发和常规天然气勘探开发有序推进，国家海上油气战略接续区建设步伐稳步迈进。

自然资源惠民利民取得新成效。充分发挥自然资源行业管理特点，助推脱贫攻坚、污染防治、防范化解重大风险三大攻坚战取得决胜成果。出台贯彻落实乡村振兴战略13条用地措施，制定实施点状供地政策，农村土地政策红利持续释放。推进垦造水田、拆旧复垦及指标交易，为全省乡村振兴和精准扶贫提供了资金支持，“美了乡村、富了乡亲”的做法得到人民日报等中央媒体点赞好评。南粤古驿道活化利用务实推进，“8+3+3”^⑥南粤古驿道精品线路和服务配套水平不断提升，华南教育历史研学基地建设取得初步成效，南粤古驿道定向大赛等活动成功举办，红色

^⑥ “8”指择优打造8条南粤古驿道精品线路；“3”指新增3条海岛海防主题线路；“3”指新建3条滨水绿道。

文化与体育、旅游、农业等有机融合，推动实现“以道兴村”。制定出台“土十条”政策，向老区苏区所在县下达扶持和奖励用地指标 8100 亩，投入南粤古驿道保护利用专项资金 9.4 亿元，倾斜安排垦造水田项目 6.5 万亩，支持 4188 亩拆旧复垦指标优先流转等，助推老区苏区和民族地区加快发展。全面落实省政府民生实事任务，全省省级以上生态公益林累计落实中央和省财政资金 85.38 亿元，惠及全省三分之二农业人口。部署开展 83 个县（市、区）1:5 万地质灾害详细调查，基本建成由 1.88 万名群测群防员和 465 处专业监测点组成的群专结合地质灾害监测预警体系，消除地质灾害隐患点 3596 处，减少受威胁群众 16.37 万人，伤亡人数和直接经济损失比“十二五”时期减少 21 人、1.8 亿元（减少 20%、50%）。印发省海洋防灾减灾规划、海洋灾害应急预案，向社会发布海洋环境预报和海洋灾害预警信息，落实海洋生态专报和保障核电等沿海重点目标冷源取水安全的海洋生态监测预警。自然资源领域社会矛盾专项治理和信访矛盾化解攻坚专项行动深入开展，信访量逐年下降，满意度逐年提高，群众合法权益得到有效保障。

自然资源管理基础进一步夯实。自然资源领域智力支撑不断加强，自然资源部建设用地再开发等重点实验室逐步优化整合，省自然资源协同创新中心、省海洋科技协同创新中心获批建设，省自然资源决策咨询专家委员会组建成立。测绘地理信息服务能力显著提升，初步建立了陆海统一空间定位现代测绘基准框架，

形成了覆盖全省陆域与沿海的现代测绘基准体系。基础地理信息数据实现更全、更新、更优，全省范围实现0.2米航空影像全面更新，0.5米和1米遥感影像一年一更新，2米遥感影像一年两更新。公共地图服务更加精准高效，“天地图·广东”成为自然资源管理重要基底，“粤政图”成为全省政府管理地理底图。地理信息产业高质量发展，全省测绘资质单位由671家增加至1150家，其中测绘甲级资质单位增长近1倍，测绘从业人员增长30%，数量和增幅位居全国前列。基础地质调查等地质矿产工作取得了阶段性成果，1:5万区域地质调查覆盖率达到59%，在重要成矿区带完成1:5万矿产地质调查1.13万平方千米并圈定一批找矿靶区，城市地质调查全面启动并完成广深科技创新走廊地下空间资源地质调查与安全利用评估，农业地质、环境地质、海岸带地质调查等工作稳步推进。

第二节 “十四五” 面临形势

“十四五”时期处于两个百年奋斗目标的历史交汇期，是我省奋力在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌的第一个五年，也是机构改革后推进自然资源领域治理体系和治理能力现代化建设的第一个五年。全省自然资源保护与开发工作要科学研判“时”与“势”，辩证把握“危”与“机”，全面看待“变”与“不变”，找准在全省发展大局中的定位，坚定信心、凝聚共识，持续用力、乘势而上，深化落实

“两统一”职责使命，推进自然资源领域治理体系和治理能力现代化。

发展优势。一是区位优势明显且资源禀赋优良。我省位于南岭以南、南海之滨，毗邻港澳和东南亚地区，习近平总书记亲自谋划推动粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设，区域位置独特优越。同时我省陆海兼备且自然条件多样，水、土、光、热、矿、海、生物资源丰富，陆域土地面积 17.97 万平方千米，管辖海域面积 6.47 万平方千米，全省森林蓄积量 5.84 亿立方米，大陆海岸线长 4114.3 千米，拥有 1963 个海岛和 200 多个深水岸线港湾，沿海滩涂面积、大陆海岸线长度居全国首位，资源环境承载能力和国土空间开发适宜性强，全省自然生态系统平衡稳定。二是自然资源要素市场化水平较高。我省是培育和完善自然资源要素市场起步较早的省份之一，自 1987 年深圳敲响国有土地使用权拍卖“第一槌”到集体经营性建设用地入市、城镇低效用地再开发、国有森林资源有偿使用、无居民海岛市场化出让等要素市场化配置改革，市场在自然资源配置中的决定性作用日益显现，营商环境位居全国前列。三是自然资源管理改革氛围浓厚。原国土资源部与省人民政府合作共建两轮节约集约用地示范省，原国家海洋局与省人民政府携手共建广东海洋经济综合试验区，“三旧”改造、农村“三块地”改革、海洋综合管理改革等工作持续推进，在转变土地和海洋资源利用方式、改进和完善资源开发保护利用制度等方面培育了肥沃的“改革

土壤”。

存在问题。一是保障发展与保护资源面临“两难”困境。一方面我省经济长期保持高速增长，自然资源消耗量一直处于较高水平，当前我省正处于打造新发展格局战略支点和深入推进构建“一核一带一区”区域发展格局的关键期，未来一段时期对自然资源的需求仍将保持高位运行。另一方面我省人均自然资源偏少，自然资源保护压力大。如全省人均耕地面积0.34亩，仅为全国平均水平的1/4，远低于人均0.8亩的耕地警戒线^⑦。二是政府管理“越位”与“缺位”并存。一方面政府作为自然资源全民所有权人代表，又是行政管理名义上的监管者，集“运动员”“裁判员”于一身；部分经营性自然资源配置仍由地方政府主导，市场化程度不高。另一方面，现行自然资源管理更多表现为资源管理，资源资产资本“三位一体”管理仍处于初级阶段，政府对市场负外部性监管调控不足。三是资源利用水平与高质量发展要求不相适应。例如土地资源利用效率还有提升空间，2020年我省地均GDP0.62亿元/平方千米，低于韩国（1.02亿元/平方千米）、日本（0.86亿元/平方千米）等发达经济体；城乡、区域发展不平衡矛盾依然突出，土地资源利用效率区域差异大，省内单位建设用地产出最高和最低的地市相差27倍，人均建设用地面积最高和最低的地市相差4倍；对海洋资源种类、数量、

^⑦ 联合国粮农组织确定的人均耕地警戒线为0.8亩。

质量及时空分布掌握程度处于较低层次，海洋资源保护与开发仍处于初级阶段。历年自然资源督察、专项审计等也指出了我省在耕地保护、违法用地整治、批而未供和闲置土地处置等方面存在一些问题。

发展机遇。一是习近平生态文明思想为自然资源保护与开发指明了前进方向。习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”等重大论断，深刻阐述了自然资源保护与开发的辩证统一、相辅相成。当前党中央对建立生态产品价值实现机制作出了全面部署，近年来我省在生态经济补偿（如永久基本农田经济补偿、生态公益林效益补偿）、发展权转移（如增减挂钩、垦造水田、拆旧复垦）等方面进行了诸多有益探索，为下一步深入探索自然资源生态产品价值实现机制、全面构建“绿水青山”向“金山银山”转换政策制度体系奠定了坚实基础。二是“双区”建设为自然资源保护与开发提供了广阔舞台。党中央作出了建设粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区的重大决策部署，赋予了我省诸多先行先试权限，自然资源部出台了关于支持粤港澳大湾区和深圳市深化自然资源领域改革探索的意见，为我省深化自然资源领域改革探索提供了重要发展机遇。三是机构改革为自然资源保护与开发注入了强大内生动力。新成立的自然资源管理部门整合了土地、矿产、测绘、海洋、林业、城乡规划和自然资源统一确权登记等多个部门的管理职能，有效解决了机构重叠、职责交叉、多头管理等问题，随着部门融合、职责整合深

入推进，自然资源管理将全面优化、协同高效，焕发全新活力。

面临挑战。一是构建新发展格局对自然资源保护与开发提出了新的挑战。省委、省政府围绕习近平总书记赋予广东的使命任务，全力打造新发展格局战略支点，在国家资源和环境约束日益趋紧的大背景下，亟待推动自然资源要素市场化配置改革，强化自然资源要素有效供给与精准配置，进一步畅通城乡之间、区域之间流动渠道，加强对实体经济、新型基础设施和基础研究项目的要素支撑，推动新型城镇化和城乡融合发展，助推构建“一核一带一区”区域发展格局。二是推进治理体系和治理能力现代化对自然资源保护与开发提出了新的挑战。立足新发展阶段，自然资源分散管理、重审批轻监管、信息化管理滞后等已不能满足治理体系和治理能力现代化要求，亟待立足“两统一”职责，以自然资源高水平保护高效率利用为导向，强化制度供给，实施自然资源“全要素、全周期、全方位”和资源资产资本“三位一体”管理，推动“智慧自然资源”建设，加快实现自然资源领域治理体系和治理能力现代化。

第二章 总体要求

深刻把握新阶段新形势新要求，围绕建设人与自然和谐共生的现代化目标，保持战略定力，全面系统谋划，着眼建制度、打基础、上水平，开启自然资源保护与开发事业新征程，有力支撑全省高质量发展。

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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，践行习近平生态文明思想，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，按照省委、省政府“1+1+9”工作部署，紧紧围绕“两统一”职责，以推进自然资源领域治理体系和治理能力现代化为主线，以争创自然资源高水平保护高效率利用示范省为主抓手，严守自然生态安全边界和耕地保护红线，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，全面提升自然资源保护与开发水平，为广东打造新发展格局战略支点，在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌提供更加有力的国土空间保障和自然资源要素支撑。

第二节 基本原则

“十四五”时期，自然资源保护与开发工作应遵循以下基本

原则。

坚持节约优先、保护优先。牢固树立“绿水青山就是金山银山”发展理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持底线思维，坚持资源开发与资源环境承载能力相匹配，推动资源要素利用由外延扩张型向节约集约型转变，推进自然资源高水平保护高效率利用，坚决守住自然生态安全边界。

坚持市场有效、政府有为。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，构建城乡区域统一、畅通高效的自然资源要素市场，推动要素配置实现效益最大化和效率最优化。更好发挥政府作用，统筹保护资源与保障发展，健全要素市场运行机制，完善政府调节与监管，做到放活与管好有机结合，提升监管和服务能力，引导各类要素协同向先进生产力集聚。

坚持系统集成、协同高效。以“全要素、全周期、全方位”和资源资产资本“三位一体”管理为导向，坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合发展，统筹增量与存量、地上与地下空间，突出自然资源管理系统性、整体性与协同性，推动政策制度更加衔接配套、成熟定型，实现目标集成、政策集成、效果集成。

坚持惠民利民、共治共享。坚持以人民为中心的发展思想，把更好惠及民生福祉理念贯穿于自然资源保护与开发全过程，持续释放自然资源政策红利。充分发挥社会组织、集体经济组织、公众参与在自然资源保护和开发中的重要作用，营造共建共治共享社会治理格局。

坚持依法行政、改革创新。坚持法治思维，建设职责明确、依法行政的自然资源法治体系，履行法定职责，公平规范执法，切实维护群众权益。坚决守住发展和生态两条底线，解放思想、实事求是，在守正的基础上加大创新力度，系统谋划创造型、引领型改革举措，推动改革向更深层次挺进。

第三节 主要目标

展望 2035 年，全省自然资源领域治理体系和治理能力现代化水平全面提升，生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间山青水碧的国土开发保护格局全面形成，自然资源高水平保护高效率利用成为全国典范，基本实现人与自然和谐共生的现代化。锚定 2035 年远景目标，“十四五”时期自然资源保护与开发事业力争实现如下主要目标。

自然资源保护水平实现新提升。耕地保护红线牢牢守住，耕地保有量和永久基本农田面积不低于国家下达任务。生态保护红线管理制度健全完善，生态系统质量和稳定性明显提升，陆域和海域生态保护红线面积达 5 万平方千米以上。绿色碳汇空间持续扩大，全省森林覆盖率达 58.90%。初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系，陆域和海域自然保护地面积达 2.82 万平方千米，湿地面积不低于 1.75 万平方千米。生态产品价值实现制度框架初步形成。

自然资源开发利用取得新突破。以国土空间规划为基础，以

统一用途管制为手段的国土空间开发利用制度全面建立，新增建设用地规模不高于国家下达指标，“三旧”改造完成面积达20万亩以上，人均城镇建设用地面积控制在100平方米以内，单位GDP使用建设用地面积持续下降。战略性矿产和优势矿产资源家底进一步查实，矿山集约开发利用水平明显提升，持证在采矿山100%达到绿色矿山建设标准，天然气水合物商业化开采进程取得新突破。

海洋强省建设迈出新步伐。海洋生产总值继续保持全国首位，海洋经济向质量效益型转变取得明显成效，形成5个千亿级以上的海洋产业集群。海洋科技创新实现新突破，涉海高新技术企业及有效专利数量不断增长，研发经费投入加大。海洋生态环境质量明显改善，大陆自然岸线保有率、近岸海域水质优良面积指标全面落实。海洋预警监测体系全面建成，海洋高质量发展体制机制进一步完善，海洋强省建设取得重大进展。

治理体系和治理能力现代化再上新台阶。自然资源规划计划、用途管制、保护修复、开发利用、确权登记、执法监管等各方面制度更加完善，重点领域和关键环节改革深入推进，产权制度、要素市场化配置改革取得重大进展，资源惠及民生福祉更加有效，科技创新引领明显提升，“智慧自然资源”基本成型，“全要素、全周期、全方位”和资源资产资本“三位一体”管理逐步实现，自然资源高水平保护高效率利用示范省建设制度体系初步构建。

“十四五” 主要指标表

序号	指标	单位	2020 年	2025 年	属性	
资源保护	1	耕地保有量	万亩	4702.49 ^⑧ *	按国家核定目标执行	约束性
	2	永久基本农田保护面积	万亩	3214	按国家核定目标执行	约束性
	3	森林覆盖率 ^⑨	%	58.66	58.90	约束性
	4	森林蓄积量	亿立方米	5.84	6.20	预期性
	5	湿地保有量	平方千米	17534	17534	预期性
	6	生态保护红线面积	平方千米	--	≥50000	约束性
	7	自然保护地面积	平方千米	25204	28234 ^⑩	预期性
	8	大陆自然岸线保有率	%	≥35	按国家核定目标执行	约束性
	9	新增造林和生态修复面积	万亩	--	[950]	预期性
资源开发	10	新增建设用地规模	万亩	--	按国家核定目标执行	预期性
	11	国土开发强度	%	10.33*	按国家核定目标执行	预期性
	12	“三旧”改造完成面积	万亩	--	≥ [20]	预期性
	13	人均城镇建设用地面积	平方米/人	--	≤100	约束性
	14	单位 GDP 使用建设用地下降率	%	--	按国家核定目标执行	预期性
	15	持证在采矿山达到绿色矿山建设标准	%	--	100	预期性
	16	千亿级以上的海洋产业集群	个	--	5	预期性
基础支撑	17	0.5 米、1 米遥感影像覆盖率	%	--	100	预期性
	18	1:5 万区域地质调查覆盖率	%	59	75	预期性
	19	省部级自然资源重点实验室或基地	个	11	15	预期性

注：1. [] 内为“十四五”期间累计数。

2. 因省第三次全国国土调查数据未公布，* 为 2018 年土地利用变更调查数据。

⑧ 含可调整地类。

⑨ 森林覆盖率指标目标值，将根据最新国土三调森林资源数据进行修正。

⑩ 表中自然保护地面积为矢量面积，扣除了自然保护地批复面积中的重叠部分。

第三章 完善自然资源资产产权管理制度

维护自然资源资产所有者权益

坚持以扩权赋能、激发活力为重点，推动自然资源资产所有权与使用权分离，建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度。

第一节 健全自然资源资产产权体系

完善自然资源资产产权制度体系，落实自然资源资产产权主体，建立权力清单，丰富使用权类型，着力解决所有者不到位、权责不明晰、权益不落实等问题。

创新自然资源资产全民所有权实现形式。深化经营性全民所有自然资源资产所有权和使用权相分离，率先明确占用、使用、收益、处分等权利归属关系和权责，适度扩大使用权出让、转让、出租、抵押、担保、入股等权能。明确国有农场、林场土地所有者与使用者权能。健全自然保护区内自然资源资产特许经营权制度。探索土地发展权转移制度。

深化集体土地产权制度改革。巩固完善农村基本经营制度，落实农村承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，开展经营权入股、抵押，推动农村承包土地经营权有序流转，鼓励发展适度规模经营。深化农村宅基地制度改革，制定出台农村宅基地管理省政府规章，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三

权分置”实现形式，研究建立宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制。深入推进集体经营性建设用地入市，完善集体经营性建设用地入市配套政策，健全委托代理、入市交易、收益分配、供后监管等机制。深化集体林权制度改革，完善集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”运行机制，理顺林权类不动产登记，推动林权流转，创新林权融资机制。

完善地上地下空间、海域海岛产权制度体系。出台地上地下空间建设用地使用权管理政策，加快推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权。健全海洋资源产权体系，优化海域产权配置模式，探索开展以三维海籍为基础的海域使用权立体分层设权、登记制度。完善水域滩涂养殖权利体系，明确流转、抵押等权能。试点推进无居民海岛使用权转让、出租等，完善无居民海岛产权登记制度。

全面开展自然资源统一确权登记。以不动产登记为基础，充分利用第三次全国国土调查等成果，根据省政府代理行使所有权的自然资源清单，每年选择一批重要生态空间和单项自然资源开展统一确权登记。适时启动非重点区域自然资源确权登记，逐步推动实现自然资源确权登记全覆盖。建立全省自然资源地籍调查和确权登记数据库，实现自然资源确权登记成果信息化管理和数据共享服务。探索三维自然资源确权登记。

专栏 1 省级重点区域自然资源确权登记（首批 20 个）

丹霞山国家级自然保护区（韶关市浈江区、仁化县）、石门台国家级自然保护区（清远市英德市）、粤北华南虎省级自然保护区（韶关市）、江门古兜山省级自然保护区（江门市新会区、台山市）、揭东桑浦山—双坑省级自然保护区（揭阳市空港经济区、揭东区）、万绿湖国家湿地公园（河源市东源县）、雷琼世界地质公园（湛江园区，湛江市雷州市、徐闻县）、连山笔架山省级自然保护区（清远市连山县）、云开山国家级自然保护区（茂名市信宜市、高州市）、湛江市国家级红树林自然保护区（湛江市）、罗坑鳄蜥国家级自然保护区（韶关市曲江区）、兴宁铁山渡田河省级自然保护区（梅州市兴宁市）、龙川枫树坝省级自然保护区（河源市龙川县）、罗浮山省级自然保护区（惠州市博罗县）、乳源南水湖国家湿地公园（韶关市乳源县）、封开国家地质公园（肇庆市封开县）、韩江（河源市紫金县，梅州市大埔县、丰顺县、五华县、兴宁市、梅县区、梅江区，潮州市潮安区、湘桥区）、罗定江（茂名市信宜市，云浮市郁南县、罗定市）、鉴江（茂名市高州市、化州市、信宜市，湛江市吴川市、坡头区）、绥江（肇庆市广宁县、怀集县、四会市，清远市连山县）。

第二节 完善自然资源资产有偿使用制度

推进土地、森林、矿产、海域海岛等自然资源有偿使用制度改革，提升自然资源要素市场化配置水平，促进自然资源资产流转高效、畅通有序。

推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革。扩大国有土地有偿使用范围，鼓励对可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、医疗、养老、教育、文化、体育及供水、供气、供热设施等项目以出让、租赁方式供应土地，支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式供应土地。有序推进存量划拨土地有偿使用。推进森林、矿产、养殖用海、无

居民海岛、海砂等市场化出让，推进以国有林场为重点的国有森林资源有偿使用制度改革，建立海域、无居民海岛使用金征收标准调整机制，推进矿业权竞争性出让，严格限制协议出让，推行“净矿”出让。

完善自然资源资产分等定级价格评估制度。开展国有建设用地、国有农用地基准地价常态化更新，探索制定地下空间基准地价。建立城市地价动态监测体系，按季度监测不同用途地价水平变化，每月监测住宅用地交易价格指数，探索开展城镇土地等别监测。严格执行公示地价更新、公示制度，完善城乡公示地价体系。全面推进农村土地征收制度改革，落实土地征收成片开发标准，规范征收程序，实施农用地片区综合地价，完善征地补偿动态调整机制和增值收益分配机制，保障被征地农民的合法权益。探索编制林地、湿地等自然资源分等定级和价格评估标准。完善资源环境价格机制，将生态环境成本纳入经济运行成本。

完善自然资源交易市场建设。推进自然资源要素市场化配置，制定自然资源资产使用市场规则，建立健全市场准入、竞争和交易等制度，完善自然资源要素价格形成机制。建立全省统一的自然资源要素交易平台，畅通流通渠道，加强要素市场监测监管与宏观调控。修订《广东省土地使用权交易市场管理规定》，推进土地二级市场建设。

推动工业用地配置改革。实施工业用地市场化配置改革的若干措施。加强供需对接，优化工业用地供应方式，支持实行

“标准地”“带项目”“带方案”供应，精准高效配置新增工业用地。大力盘活存量低效工业用地，鼓励各地采取统一收储后出让、引导企业协议转让、“三旧”改造等多种方式整理工业用地，拓宽工业用地供给渠道。引导工业项目集聚发展，支持各地采取清理腾挪、强化整合等方式加大存量国有工业用地收储力度，支持建设一批承载大项目、大产业、大集群的专业化园区、省产业园等工业集聚区。加强标准厂房建设，探索增加混合产业用地供给，建立不同产业用地类型合理转换的规则。支持工业项目使用依法入市的集体经营性建设用地。建立工业用地全周期监管机制，实现工业用地规划计划、项目招商、土地供应、开发利用等各环节多部门协同监管。

第三节 建立全民所有自然资源资产管理制度

以开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点为抓手，开展自然资源资产清查、动态监测、价值核算、考核评价、收支管理，逐步建立全民所有自然资源资产管理制度体系。

开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点。编制省级以下政府代理履行全民所有自然资源资产所有者职责的资源清单，明确省市政府等受托主体和相关管理主体的权利、责任和义务。建立健全包括调查监测、确权登记、清查统计、资产核算、储备和管护利用、处置配置、有偿使用、收益管理等在内的受托全民所有自然资源资产全链条管理体系。

建立全民所有自然资源资产清查统计和动态监测制度。开展全民所有自然资源资产清查，建立全民所有自然资源资产清查制度和技术规范体系。建立全民所有自然资源资产动态监测制度，摸清各类自然资源资产的实物量、经济价值及变化情况，实现数据年度更新。建立健全全民所有自然资源资产信息分析和应用机制。

试点推进全民所有自然资源资产平衡表编制。分门类制订全民所有自然资源资产评估核算体系，探索基于生态系统服务价值的核算技术方法。推进平衡表编制试点，对土地、矿产、森林、草原、海洋、水、湿地等7类自然资源按自然年度进行实物量核算和价值量核算，从数量、质量、分布、权属、用途、价格、使用权、收益等方面揭示各类自然资源资产状况。开展全民所有自然资源资产负债研究。

建立全民所有自然资源资产考核评价监管体系。建立履行所有者职责的考核评价体系并组织实施，开展全民所有自然资源资产考核评价。加强全民所有自然资源资产监管，建立对自然资源资产损害的发现、核实、责任追究和报告制度。推动省级以下政府向本级人大常委会报告全民所有自然资源资产管理制度落实。

强化全民所有自然资源资产收益管理。基本摸清全省全民所有自然资源资产收益现状，探索建立权能清晰、统一规范的全民所有自然资源资产收益管理制度，逐步统一各类自然资源资产的收益名称、设立依据、预算归属类别等。按照财政事权与支出责

任相适应的原则，提出调整全民所有自然资源资产收益的分成比例建议。根据工作实际，加大对生态保护修复、资源安全保障、乡村振兴等支持力度。

建设全民所有自然资源资产管理信息系统。依托全省自然资源一体化数据库，利用云计算、大数据等现代信息技术手段，统筹自然资源资产数据的集中统一汇交和核算，实现海量多源异构数据全生命周期的一体化管理，构建全省上下联通的全民所有自然资源资产管理信息系统。

第四章 健全国土空间规划与用途管制体系

强化重大发展战略空间保障和自然资源要素支撑

构建省域四级三类国土空间规划体系，健全国土空间用途管制制度，形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，强化对“双区”驱动、新型城镇化、乡村振兴等重大发展战略服务保障，助力高质量构建“一核一带一区”区域发展格局。

第一节 建立国土空间规划体系

分级分类编制国土空间规划，严格落实国土空间规划传导管控，强化规划实施监督，完善法规政策体系和技术标准，加快建立全省国土空间规划体系。

全域全要素规划国土空间。建立省市县镇4级，包括总体规划、详细规划和相关专项规划3类规划构成的国土空间规划体系，将相关专项规划纳入国土空间规划“一张图”，推动实现“多规合一”。按照“把每一寸土地都规划得清清楚楚”的要求，自上而下编制各级国土空间规划，在总体规划层面实现国土空间全域覆盖。充分运用资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果，统筹规划山水林田湖草沙生命共同体的全部自然资源要素。坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合，优化国土空间结构和

布局，着力完善交通、水利等基础设施和公共服务设施，延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色。推动构建“分层编制、分级管理、动态维护”的详细规划管理体系，提升详细规划的编制实施管理绩效。鼓励各地根据实际情况，落实“用什么就编什么”的要求，细化和深化规划具体内容，探索形成多种形式的规划成果，确保规划能用、管用、好用。加快完善市、县、乡镇级国土空间规划报批审查要点和审批程序。

实施差异化分区管控。落实主体功能区战略，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。推动城市化地区合理安排新增建设用地规模，增强中心城市、城市群的经济和人口承载能力，提高城市化发展水平；农产品主产区严格保护耕地和永久基本农田，推动农业生产向粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区集聚，布局现代农业和生态农业；生态功能区严格控制开发强度和城乡建设用地增量，以保护生态环境、提供优质生态产品为首要任务，优化生态安全屏障体系。细化主体功能区划分，形成“3+N”的主体功能区分区体系。

强化国土空间规划传导管控。坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，建立国土空间规划传导管控机制。全面落实省“十四五”规划纲要提出的构建“一核两极多

支点”^① 国土空间开发利用格局和“一链两屏多廊道”^② 国土空间保护格局的要求，加强省国土空间规划重大项目库与发展规划重大项目的衔接，统筹安排交通、水利、能源、环保基础设施等建设用地规模。将省国土空间规划确定的目标任务、空间布局和重大项目，逐级落实到市、县、乡镇级国土空间规划，明确规划约束性指标和刚性管控要求。在各级国土空间规划编制和实施中统筹优化三条控制线^③，并通过分级传导、分类管控，推动控制线落地。

加强国土空间规划实施监督。规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。因国家和省重大战略调整、重大项目建设或行政区划调整等确需修改规划的，严格规划调整程序。依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测评

^① “一核”即强化珠三角核心引领带动作用，推动广州、深圳“双城”联动，推进珠江口东西两岸融合发展，携手港澳共建国际一流湾区和世界级城市群，形成带动全省发展的主动力源。“两极”即支持汕头、湛江建设省域副中心城市，培育汕潮揭都市圈和湛茂都市圈，推动港产城有效衔接、联动协同，把东西两翼地区打造成全省新的增长极，与珠三角沿海地区共同打造世界级沿海经济带。“多支点”即建设若干个重要发展支点，增强汕尾、阳江的战略支点功能，打造珠三角产业转移承载地、产业链延伸区和产业集群配套基地；增强韶关、清远、云浮、河源、梅州等北部生态发展区地级市中心城区的综合服务功能，进一步提升中心城区人口和产业承载能力。

^② “一链”即构建以沿海防护林、滨海湿地、海湾、海岛等要素为主体的南部海洋生态保护链，加强陆海生态系统协同保护和修复。“两屏”即加强以南岭山地为核心的北部环形生态屏障和以山地、森林为主体的珠三角外围生态屏障整体保护，强化水土保持、水源涵养和生物多样性维护功能。“多廊道”即加强以重要河流水系和主要山脉为主体的生态廊道保护和建设，形成通山达海的生态廊道网络系统。

^③ 2019年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《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》，三条控制线即生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。

估预警和实施监管机制，提升国土空间规划全生命周期管理能力。对各类管控边界、约束性指标的落实情况进行监督检查，建立“一年一体检、五年一评估”规划实施体检评估机制，对国土空间规划进行动态调整完善。

完善法规政策与技术标准。推动与国土空间规划相关的地方性法规、政府规章立改废释工作。制定国土空间规划编制审批、实施管理、定期评估、动态调整等政策措施和相关技术指引。鼓励各地探索具有地方特色的国土空间规划编制技术方法，运用城市设计、乡村营造、大数据等手段，改进规划方法，提高规划编制水平。加强国土空间规划行业管理。

第二节 健全国土空间用途管制制度

实施国土空间分区分类用途管制，完善用途管制规则，改革土地利用计划管理方式，深化自然资源审批制度改革，建立开发有序、保护有力、科学高效的国土空间用途管制制度。

实现国土空间用途管制全覆盖。以国土空间规划为依据，加强陆地海洋、地上地下空间统筹，健全全域、全要素、立体化国土空间用途管制制度，分区分类实施用途管制。在城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。

完善用途管制规则。探索建立覆盖全域全类型、相互统一衔接的国土空间用途管制规则。以加强生态保护和耕地保护为重点，分区分级优化细化相关管控规则。按照国家部署，进一步明确耕地和永久基本农田不同的管制目标和管制强度，减少地类内部交叉，加强农用地内部用途转化管理，永久基本农田原则上不得转为林地、园地、草地等其他农用地，凡是进行农业结构调整或国土绿化将一般耕地转为林地、园地、草地、农业设施建设用地等其他农用地的，必须严格用途管控。逐步构建四级联动的用途管制监管系统，推进规划许可信息共享。

推进土地利用计划改革。完善统分结合、有保有压的年度土地利用计划管理方式，强化建设用地指标精准化、差异化配置，推行重大项目建设用地指标统筹保障，推动建设用地指标向都市圈、城市群、重大发展平台和省产业园倾斜，优先保障国家和省重大基础设施、先进制造业、战略性新兴产业用地需求。探索建立建设用地指标跨区域交易机制，建立省级以下用地计划结构化管理制度。

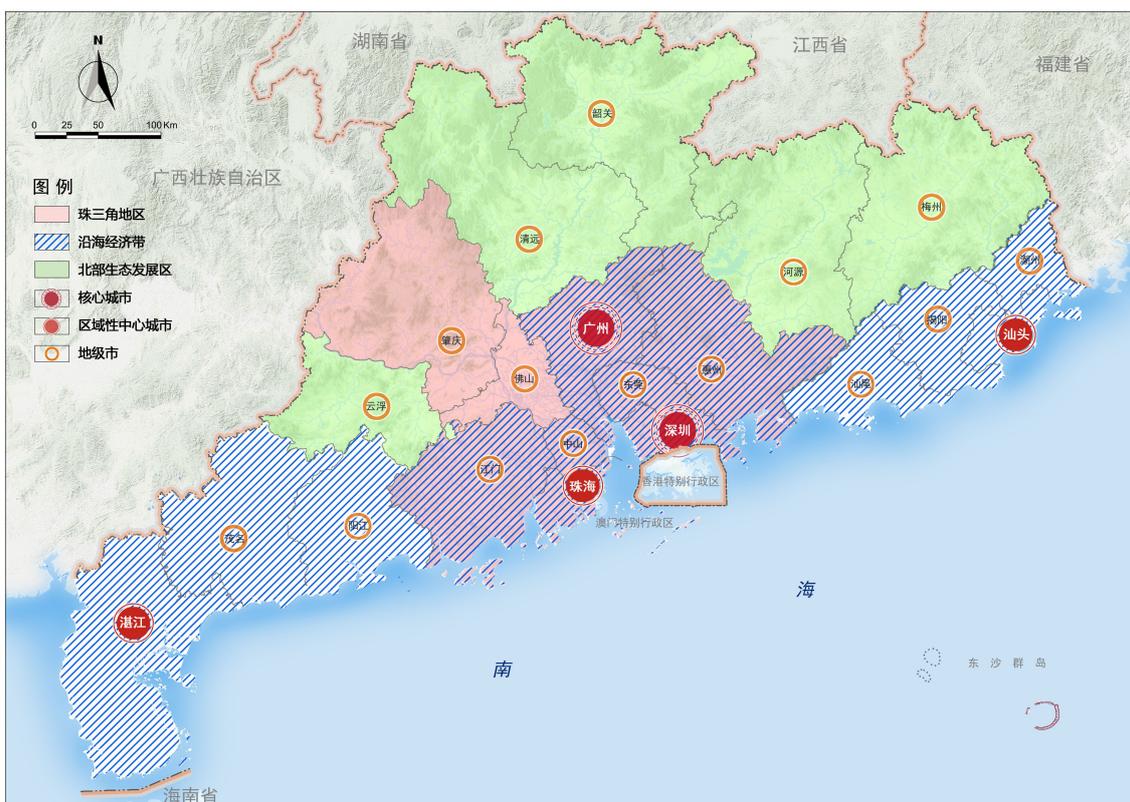
深化自然资源审批制度改革。以“多规合一”为基础，以服务项目精准落地为目标，统筹规划、建设、管理三大环节，深化规划用地“多审合一、多证合一、多验合一、多测合一”改革。优化现行建设项目用地用海用林审批、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可等各类审批事项及流程。完善成片开发和点状用地政策，争取试点线性工程

用地审批制度改革，探索实行用地审批告知承诺制，加快项目依法开工建设。落实用地审批“双随机、一公开”监管机制，持续提高审批效率。

第三节 强化“一核一带一区”区域发展格局空间保障

以珠三角为核心，汕头、湛江为两极，汕尾、阳江等为重要发展支点，加强自然资源要素统筹配置，强化“一核一带一区”区域发展格局空间保障。

高质量构建“一核一带一区”区域发展格局。积极推进广州、深圳中心城市和汕头、湛江省域副中心国土空间规划编制，协调优化相关地市规划编制与实施管理。推动珠三角地区充分释放“双区驱动”效应，发挥广州、深圳“双城”引领作用，携手港澳共建国际一流湾区和世界级城市群；加快汕头、湛江省域副中心城市建设，促进东西两翼人口和产业向沿海地区协同集聚、合理布局，与珠三角“串珠成链”打造世界级沿海经济带；增强韶关、清远、云浮、河源、梅州等北部生态发展区地级市中心城区的综合服务功能，进一步提升中心城区的人口和产业承载能力。



广东省“一核一带一区”区域发展格局示意图

引导“一核一带一区”要素差异化配置。围绕“一核一带一区”的主体功能差异，合理制定差异化的管控指标，以都市圈和重点流域国土空间规划工作推进跨区域空间资源统筹配置，引导资源要素向都市圈、城市群、重大发展平台和省产业园高效集聚，增强经济发展优势地区的人口经济承载和资源优化配置等核心功能，推动全省各区域优势互补、差异化协调发展。建立以国土空间规划为基础、以真实有效的项目落地作为配置依据的计划管理机制，对规划期内建设用地指标、用林定额等实行动态总量控制，提高各地配置要素的积极性和有效性。

第四节 助推“双区驱动”“双城联动”

以重大建设项目服务保障为重点，加强粤港澳三地自然资源领域合作，打造国际科技创新中心和新增长极。支持广州、深圳市深化自然资源领域改革创新，打造全省高质量发展动力源。

全力支持粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设。完善建设用地指标、用林定额统筹保障机制，对纳入大湾区战略部署的重大平台、重点项目资源需求予以优先保障，对投资额大、产业发展影响大的特别重大项目实行“四个一”保障机制，开辟全流程“绿色通道”。支持粤港澳大湾区和深圳市深化自然资源领域改革探索。深化国土空间用途管制试点，优化整合用地用海用林等各类审批事项。争取国家支持开展粤港澳大湾区存量工业用地盘活利用试点，完善规划调整、土地供应、收益分配机制，探索二三产业混合用地政策和管理机制，促成存量工业用地“能改、愿改、快改、改好”。研究探索处理历史遗留违法用地的办法。建立健全补充耕地指标交易机制，探索高度城市化地区耕地和永久基本农田分类保护利用新模式。总结海珠湿地公园经验，探索通过“只征不转”等扩大生态空间的实现路径。支持横琴粤澳深度合作区和前海深港现代服务业合作区建设。推动粤港澳三地建立国土空间协同管理机制，开展跨境生态保育合作，加强规划协同、整治协同、监管协同。

助推广州、深圳“双城”联动。全力支持深圳建设中国特

色社会主义先行示范区，以同等力度支持广州推动“四个出新出彩”实现老城市新活力，充分发挥“双区驱动+双城联动”作用，打造大湾区“创新双中枢”。以空间规划管控和自然资源配置引导重大规划、重大政策、重大平台对接，推动产业集聚发展。在满足常住人口基本公共服务设施需求的基础上，充分考虑实际服务人口对水、能源、安全、交通等设施的需求，对重要基础设施、交通互联互通、新基建项目用地需求予以优先保障。强化广深国际性综合交通枢纽、高等级公共服务设施建设空间预留。强化“广深双核”的创新引领作用，增强广深港、广珠澳两条科技创新走廊建设沿线土地资源支撑，支持集中布局建设世界一流的重大科技基础设施集群，支持国家超级计算中心广州中心和深圳中心扩容升级，支持广州“一区三城”^⑭、深圳光明科学城等重点创新平台建设。预留国家高新区扩容空间。

第五节 支持以人为核心的新型城镇化

贯彻落实空间均衡理念，立足水土资源承载能力和环境容量，分类引导城镇产业布局，加强基础设施建设，提升城镇建设品质和魅力，支持推动以人为核心的新型城镇化。

培育发展现代化都市圈。支持有条件的都市圈编制跨行政区

^⑭ 广州人工智能与数字经济试验区、南沙科学城、中新广州知识城、广州科学城。

域的国土空间规划。支持优化“一群五圈”^⑮城镇空间格局，增强中心城市和城市群、都市圈经济和人口承载能力及资源优化配置等核心功能，从资源配置上引导都市圈中各城市产业协同发展，强化生态环境共保共治。统筹考虑五大都市圈中心城市的实际服务人口需求，保障中心城区、重点平台等经济发展优势地区水、能源、安全、交通等设施用地供给。构建都市圈中心城市牵头的协调推进机制，重点保障临界地区公共服务设施与基础设施建设，促进城市群和都市圈交通体系一体化。推行公共交通导向开发（TOD），加快“轨道上的大湾区”建设，推进产城融合、职住平衡。推动大中小城市和小城镇更加协同发展，稳妥有序调整城市市辖区规模和结构，鼓励优化潜力型中小城市建设用地结构布局。

推进以县城为载体的小城镇建设。强化县城综合承载能力，加快县城人口集聚、产业集中和资源配置。优化新增建设用地计划指标分配，优先保障县城城镇化“补短板强弱项”项目合理用地需求，优先满足县城和中心镇建设用地需求。推进小城镇品质提升，科学合理划分小城镇功能布局，保障小城镇基础设施和公共服务设施建设用地需求，提升小城镇管理和服务农村的能力，引导鼓励农民向小城镇集中居住。建设以县城、中心镇为节点的城镇服务圈，加强县城直通中心镇、重要旅游景点的公共交

^⑮ “一群”即珠三角世界级城市群，“五圈”即广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂五大都市圈。

通配套。支持特色小镇有序发展，建立典型引路机制，坚持特色兴镇、产业建镇，全面开展特色化发展建设情况调查评估。

提升城镇建设治理水平。推进城镇空间统筹和高效利用，支持增量空间精准投放、存量空间优化提升、减量空间逐步清退，做好弹性空间科学预留。综合考虑城市的环境容量和承载能力，科学确定各类城镇建设用地比例。实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划、建设、管理。优化城市绿地布局，织密城市绿化网络。加强公共活动空间供给。

推进韧性城市建设。加强城市规划建设管理中的灾害评估预测和风险防控，开展湾区气候变化影响预测与风险评估，提升应对地质灾害、气象灾害、海洋灾害等能力。优化城市空间布局，增加城市开敞空间、物资储备用地，预留应急医疗设施用地，合理安排城市绿色基础设施和防灾减灾基础设施。支持用于应对重大公共事件、重大区域影响项目、重大发展机遇的战略留白用地的预留和管控，强化公园绿地、大型公共场馆等应急功能置换弹性。

完善住宅用地保障政策。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，统筹新增和存量土地，稳定住宅用地供应量，优化土地供应结构。做好与人口发展相匹配的居住空间布局，适度提高居住及配套用地的比重。落实大城市租赁住房用地供地政策要求，土地供应向租赁住房建设倾斜，单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有空闲土地建设租赁

住房，允许闲置和低效利用的商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋，经城市人民政府同意，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，改建为保障性租赁住房。加强住宅用地信息公开。多渠道保障农村建设用地规模，鼓励优先使用存量建设用地和村内空闲地，规范有序开展宅基地审批，进一步优化登记流程和精简申请材料，切实保障农村村民住宅建设用地合理需求。

第六节 助力乡村振兴战略实施

强化村庄规划编制与引领，开展全域土地综合整治，推动农村一二三产业融合发展，深化南粤古驿道活化利用，激发乡村发展内在活力。

全面提升村庄规划的实用性。在县级国土空间规划中统筹考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承，优化布局乡村生活空间，严格保护农业生产空间和乡村生态空间。开展村庄规划全面优化提升三年行动，解决村庄规划不实用、不好用问题，推动村庄规划从“一张底图”转变为“乡村振兴蓝图”，健全村庄规划编制实施管理机制。

有效保障乡村产业发展用地。围绕农村产业发展格局和乡村经济业态，研究制定支持农村一二三产业融合发展的用地政策，引导农村产业在县域范围内统筹布局，推动县域经济高质量发

展。支持“跨县集群、一县一园、一镇一业、一村一品”现代农业产业体系建设，助推“米袋子”“菜篮子”“果盘子”“水缸子”“茶罐子”系列培育工程，打造荔枝、菠萝、柚子、潮州单丛茶等岭南优势产业带。充分发挥农村地区农、林、水等生态资源优势，创新“产业+生态+旅游+农户”的发展模式，壮大农村集体经济。推动林地承包经营流转，提高林地产出率。以发展南药产业为契机，推动林下经济产业化、规模化。创建国家现代林业产业示范区，建设省林业产业发展基地。鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、农村电商等。

开展全域土地综合整治。推进农民自愿有偿“两分两换”^⑩，开展土地整理、生态保护修复、乡村治理“三位一体”的全域土地综合整治。组织实施好国家和省级试点项目，建立健全全域土地综合整治制度，以乡镇为基本实施单元，全域规划、整体设计、综合治理，统筹推进农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村历史文化保护。健全部门协同工作机制，规范开展城乡建设用地增减挂钩，有序推进农村旧住宅、废弃宅基地、空心村的拆旧复垦，强化全流程监管，完善复垦指标收益管理，大力盘活农村存量建设用地。推动国有农场拆旧复垦。修订农村拆旧复垦管理办法。

^⑩ 两分指宅基地与承包地分开、搬迁与流转分开，两换指宅基地换城镇住房、承包权换社保。

专栏2 国家级全域土地综合整治试点

1. 县域试点 (1个)

广州市从化区。

2. 镇村试点 (20个)

广州市从化区鳌头镇、佛山市顺德区杏坛镇、惠州市惠东县白花镇、惠州市龙门县龙江镇罗洞村等3个村、东莞市塘厦镇、中山市三乡镇、江门市开平市塘口镇、肇庆市怀集县冷坑镇水口村等4个村、韶关市乳源瑶族自治县桂头镇、河源市东源县顺天镇、梅州市蕉岭县新铺镇、汕尾市陆河县新田镇、汕尾市捷胜镇、阳江市阳西县织篢镇、湛江市廉江市石岭镇合江村等2个村、茂名市茂南区羊角镇、清远市英德市黎溪镇、潮州市饶平县黄冈镇、揭阳市空港经济区砲台镇砲台社区等8个社区、云浮市云安区镇安镇。

深化南粤古驿道活化利用。推进古驿道沿线森林景观提升、自然教育节点建设、珍稀濒危动植物科普展示，结合水田垦造、拆旧复垦、地质灾害防治等，进一步打造南粤古驿道精品线路。加强南粤古驿道林业生态综合治理，建设粤北华南教育历史研学基地，融入长征国家文化公园建设范畴。推进我省对中央红色交通线的系统研究和真实地理走向调查，打造精品展陈和红色旅游经典线路，讲好红色基因传承故事，助力革命老区乡村振兴。串联整合沿线自然人文及村镇资源，加强与红色革命遗址、古村落等各类文化、自然资源的联通，推进线性文化空间与旅游、体育、文化、教育、现代农业等关联产业的融合，举办“古驿道+文化、体育、旅游、研学”推广活动，持续扩大活化利用辐射带动影响面，实现“以道兴村”。发挥省“三师”^{①⑦}专业志愿者

^{①⑦} 三师指的是规划师、建筑师、工程师。

协会平台作用，鼓励各南粤古驿道保护利用研究中心、相关高校及科研院所等单位，围绕“古道学”^⑩内容，深入开展基础理论研究，深度挖掘历史文化价值内涵，逐步推动南粤古驿道保护利用模式成为国际线性文化遗产保护利用典范。

专栏3 南粤古驿道线路及重要节点

1. 南粤古驿道重点线路（18条28段）

西京古道（乐昌段）、西京古道（乳源段）、西京古道（英德段）、梅关古道、乌迳古道、秦汉古道（连州段）、秦汉古道（阳山段）、湘粤古道（连州段）、粤赣古道（和平段）、粤赣古道（连平段）、粤赣古道（东源段）、粤赣古道（平远段）、粤赣古道（兴宁段）、潮梅古道（大浦三河坝段）、潮梅古道（饶平麒麟岭段）、南粤“左联”之旅、潮惠古道（海丰羊蹄岭段）、潮惠古道（陆河段）、潮惠古道（惠东高潭段）、罗浮山古道、岐澳古道（珠海段）、岐澳古道（中山段）、东澳岛海关古道、潇贺古道（封开段）、南江古水道（郁南段）、肇雷古道（信宜段）、双鱼城海防古道、广韶古道（从化段）。

2. 南粤古驿道红色主题文化之旅体验线路（8条）

“红色血脉”中央红色交通线红色之旅、南粤“左联”之旅、毛主席《寻乌调查》红色之旅、粤赣古道红色纪检文化之旅、珠海“红色三杰”岐澳古道红色之旅、“浴血三河坝”红色之旅、羊蹄岭高潭古道红色之旅、东江纵队红色之旅。

3. 南粤古驿道出海口纪念地（4个）

汕头市樟林古港、江门市台山海口埠、广州市黄埔古港、湛江市徐闻古港。

4. 华南教育历史研学基地（7个）

依托抗战时期国立中山大学的办学史，打造“华南教育历史研学基地（乐昌坪石）”“华南教育历史研学基地（梅州五华、梅江）”；依托抗战时期广东省立文理学院的办学史，打造“清远市华南教育历史研学基地（清远连州）”；依托抗战时期广东省立文理学院、仲恺农工学校的办学史，打造“华南教育历史研学基地（云浮罗定）”；依托抗战时期私立岭南大学、东吴大学的办学史，打造“华南教育历史研学基地（浚江大村）”；依托抗战时期广东省立工业专科学校办学史，打造华南教育历史研学基地（云浮云城）。

^⑩ 主要包括揭示历史地理空间变迁规律、总结人类迁徙线路、考证线性古道历史遗存原真性等12方面研究内容。

完善乡村振兴支持政策。深化农村土地制度改革，健全城乡融合发展机制，建立城乡统一的建设用地市场，土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴。在国土空间规划中，预留部分规划建设用地指标用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设，进一步完善农业设施建设用地政策，支持农村基础设施建设。用好用足点状供地政策，提升农村产业用地政策保障力度，将点状供地政策落实情况纳入市县乡村振兴战略实绩考核。对老区苏区和民族地区加大用地用海用林保障，支持红色文化产业、旅游业等特色产业发展。

第五章 加快构建生态保护修复整体格局

持续提升生态系统质量和稳定性

坚持山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理，打造以南岭山地、蓝色海岸带、粤港澳大湾区外围山地为屏障，以东江、西江、北江、韩江、鉴江五江干流及碧道、绿道、古驿道为廊道体系的生态安全格局，推进人与自然和谐共生的现代化建设。

第一节 严守生态保护红线

将生态保护红线落实到国土空间，明确管控规则，严格监督落实，强化评估考核，坚决守住自然生态安全边界。

科学划定生态保护红线。按照依据科学、实事求是、应划尽划、不预设比例的原则划定生态保护红线，形成陆海生态保护红线“一张图”，确保陆域和海域生态保护红线面积不低于5万平方千米。以三条控制线不交叉、不重叠为原则，协调生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界以及已有国土空间开发利用活动的矛盾冲突。开展生态保护红线勘界定标，推动生态保护红线精准落地。

严格落实生态保护红线管控。实施生态保护红线分级分类管控，生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法

律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动；对生态保护红线以外的重要自然生态系统，按照相关法律和规划明确管控规则。研究制定广东省生态保护红线管理办法，细化生态保护红线内允许的人为活动类型，明确准入条件、强度控制和管理要求等。

建立监管考核机制。建立生态保护红线综合监测网络体系，依托国土空间基础信息平台，定期对生态保护红线进行全面评估并发布生态环境状况监测评估报告。结合国土空间规划实施，对生态保护红线保护成效进行评价考核，适时将评价考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系。

第二节 建立以国家公园为主体的自然保护地体系

构建以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，加快整合归并优化各类自然保护地，改进和完善管理体系，推进南粤重要生态空间整体保护。

推动国家公园建设。积极筹建南岭国家公园，整合和优化广东南岭、石门台、罗坑鳄蜥等国家级自然保护区及广东乳源大峡谷省级自然保护区、南水湖国家湿地公园等自然保护地，构建具有全球意义和国家代表性的南岭亚热带生物多样性保护地。推动丹霞山国家公园设立。

推进自然保护地整合优化。开展勘界定标并建立矢量数据库，持续推进自然保护地整合优化预案落地。组织编制《广东

省自然保护地规划（2021—2035年）》以及其他自然保护地专项规划。地级以上市和自然保护地管理任务较重的县（市、区）编制本地区自然保护地规划。到2025年，完成自然保护地整合归并优化，全省陆域和海域自然保护地面积不低于2.82万平方千米。

明确自然保护地管理职责。国家公园等自然保护地实行分级设立、分级管理，中央直接管理和中央地方共同管理的自然保护地由国家批准设立；地方管理的自然保护地由省级政府批准设立，管理主体由省级政府确定。当地政府承担自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等职责，发挥在自然保护地规划、建设、管理、监督、保护和投入等方面的主体作用；林业主管部门负责监督管理各类自然保护地；自然保护地管理机构会同有关部门承担生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教等职责。

加强自然保护地建设。推动建立分层级的自然保护地管理机构，明确分级行使自然保护地管理职责，理顺各类自然保护地管理职能，形成“一个保护地、一套机构、一块牌子”。加强自然保护地基础设施和资源管护、科研监测、科普宣教等能力建设。建立自然保护地智慧感知体系，实行全过程统一管理。根据各类自然保护地功能定位合理分区，实行差别化管控。落实自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出规则，完善自然保护地体系地方性法规、管理和监督制度。

第三节 加强生物多样性保护

推进生物多样性保护优先区和生态廊道建设，完善监测体系和风险防控体系，加强动植物及其栖息地保护，全面维护生物遗传多样性、物种多样性、生态系统多样性。

推进生物多样性保护优先区建设。加强珍稀濒危物种就地保护、迁地保护和野外回归，开展野生动物种群调控和危害防控，整体推进南岭山地、罗浮山—大桂山、莲花山、云雾山—天露山、湛江雷州半岛海域、阳江湾海域、珠江口海域、镇海湾—广海湾—川山群岛—银湖湾海域、大亚湾—大鹏湾海域、红海湾—碣石湾海域和潮汕—南澎列岛海域等 11 处生物多样性保护优先区建设。推进华南虎、穿山甲等重点物种和珠三角森林城市群野生动物多样性保护战略与行动计划，加强珍稀濒危野生动植物及其栖息地保护和恢复，建立公众广泛参与的生物多样性保护机制，维护区域生态安全新格局。推进种质资源保存工作，建设中亚热带、南亚热带、北热带珍稀植物保育基地。推进中国科学院华南植物园建成华南国家植物园，成为国家战略植物资源保育和可持续利用研发基地、国际植物多样性保护和生态恢复研究中心、国家级科学传播与环境教育基地、高水平专业人才培养基地。

推进生态廊道建设。加强全球候鸟迁徙沿海路线重要节点保护和修复，持续开展“护飞”行动，恢复鹤鹑类和雁鸭类等沿海滩涂候鸟的重要栖息地。推进粤港澳大湾区水鸟生态廊道建

设，开展水鸟聚集区保护、踏脚石质量提升、接受地生境营造、生态断裂点修复、三级生态廊道连通等工程，构建“两横四纵多支多点”^①的水鸟生态廊道空间布局。重点开展东江、北江鱼类洄游通道建设，推进粤北山地、粤东近海山地陆生野生动物廊道建设。实施碧道、绿道、古驿道生态修复和生态化建设，丰富“三道”沿线生态系统多样性，构建自然生态廊道。

专栏4 生物多样性保护优先区

1. 陆地生物多样性保护优先区

(1) 南岭山地

保护中亚热带季风常绿阔叶林生态系统，华南虎、云豹、小灵猫等国家重点保护动物，以及伯乐树、伞花木等国家重点保护植物。

(2) 罗浮山—大桂山

保护南亚热带季风常绿阔叶林生态系统，豹、黑麂、蟒蛇、穿山甲、褐林鴉等国家重点保护动物，以及仙湖苏铁、伯乐树、金毛狗等国家重点保护植物。

(3) 莲花山

保护南亚热带季风常绿阔叶林生态系统，蟒蛇、云豹、穿山甲、水鹿、眼镜蛇、大鲵、大壁虎等国家重点保护动物，以及伯乐树、桫欏、南方红豆杉、苏铁蕨、黑桫欏、金毛狗、野茶树等国家重点保护植物。

(4) 云雾山—天露山

保护南亚热带季风常绿阔叶林生态系统，云豹、豹、蟒蛇、白肩雕、金雕、黑鹳、鳄蜥、黄腹角雉、巨蜥、穿山甲、虎纹蛙等国家重点保护野生动物，以及猪血木、圆籽荷、虎颜花、台湾苏铁、樟树、华南锥、红椿、苏铁蕨等国家重点保护野生植物。

^① 两横：指北部和南部主廊道，分别为“西江—东平水道—西南涌—珠江—东江”水鸟生态廊道、“江门—珠海—广州—中山—深圳—惠州”沿海滩涂水鸟生态廊道。

四纵：指西部、中部、东部、北部次廊道，是沟通北部主廊道与南部主廊道、源与主廊道间的通道。

多支：指连接目标地与主廊道或支廊道的通道，包括贺江、绥江、潭江支廊道组等。

多点：指水鸟生态廊道上重要生态节点的集合，包括“源”、“踏脚石”和“目标地”3类。

2. 海洋生物多样性保护优先区

(1) 湛江雷州半岛海域

保护红树林、海草床等南海特色海洋生态系统，及茂名江豚等重要海洋生物栖息地。

(2) 阳江湾海域

保护红树林—珊瑚礁—海草床等南海特色海洋生态系统，及阳江文昌鱼等重要海洋生物栖息地。

(3) 珠江口海域

保护红树林、珊瑚礁等南海特色海洋生态系统，及中华白海豚、深圳—珠海珊瑚等重要海洋生物栖息地。

(4) 镇海湾—广海湾—川山群岛—银湖湾海域

保护沿海红树林生态系统，及海龟等重要海洋生物栖息地。

(5) 大亚湾—大鹏湾海域

保护海龟等珍稀濒危物种和鸟类栖息地，及红树林、海草床、珊瑚礁等典型海洋生态系统。

(6) 红海湾—碣石湾海域

保护沿海红树林生态系统，及鸟类栖息地。

(7) 潮汕—南澎列岛海域

保护沿海红树林生态系统，及中国鲎、中华白海豚等重要海洋生物栖息地。

加快生物多样性监测体系建设。开展全省重点野生动植物资源本底调查，加强珍稀濒危野生动植物及其栖息地监测，开展生物多样性动态评估。开展勺嘴鹬等鸕鹚类、黑脸琵鹭等珍稀濒危鸟类种群监测，建立越冬地同步调查监测与保护网络。推进生物多样性优先保护区的代表性类群监测体系建设，针对仙湖苏铁、猪血木、丹霞梧桐、紫纹兜兰、广东含笑、鳄蜥、英德睑虎、黄腹角雉、穿山甲、中华白海豚、中国鲎、高山棘螈等具有华南区系特色的珍稀濒危物种开展专项调查、监测和保护。推进天空地一体化监测、人工智能识别与鉴定、智能监控等新技术应用，提升野生动植物资源保护智慧化管理水平。

加强生物安全风险防控。完善外来物种入侵防范和应对措施，建立外来入侵物种监测预警及风险管理机制，制定外来入侵物种名录，加强科普宣传教育。印发实施《广东省林业有害生物防治“十四五”规划》，加强林业外来入侵有害生物的监测调查，重点加强松材线虫病、红火蚁、薇甘菊等重大林业有害生物的防治，开展广东省松材线虫病疫情防控五年攻坚行动。加强野生动物疫源疫病监测预警分析、应急处置、科技支撑等能力建设。

第四节 推进山水林田湖草沙系统修复

坚持山水林田湖草沙生命共同体理念，大力实施重要生态系统保护和修复重大工程，不断提升生态系统质量和稳定性，逐步形成生态保护修复新格局。



广东省国土空间生态安全格局示意图

筑牢南岭生态屏障。实施南岭山地森林及生物多样性保护修复重点工程，加强原生型亚热带常绿阔叶林保护，推进高质量水源林、水土保持林建设。优化林分结构，精准提升森林质量，增强森林生态功能。实施退化湿地、草地修复。加强珍稀濒危野生动植物、水生生物及其栖息地保护和修复。开展水生态保护修复，加强水土流失治理。

厚植粤港澳大湾区生态屏障。重点推进南昆山—罗浮山、莲花山、天露山生物多样性保护修复以及三桂山—笔架山、天露山水土保持。加快推进珠三角城市群森林绿地系统修复，高质量建设城市绿地系统，维护城市绿核，统筹推进重点林业生态建设以及受损弃置地生态修复，建设“城在林里、林在城中”绿色宜居的珠三角国家森林城市群。

守护蓝色海洋生态屏障。开展“蓝色海湾”综合整治行动和海岸带生态保护修复项目，推进省级重点海湾整治和海岸线生态修复项目，实施海堤生态化改造，开展退围还海还滩、岸线岸滩修复、河口海湾生态修复、红树林、珊瑚礁、怪柳等典型海洋生态系统保护修复，推进热带雨林、沿海防护林等建设。重点推进粤港澳大湾区生物多样性、海峡西岸重点海湾和河口生态、雷州半岛典型滨海湿地生态系统等保护和修复。

专栏5 重要生态系统保护和修复重大工程

1. 南岭生态屏障保护修复重大工程

推进南岭中亚热带常绿阔叶林生态系统、云雾山亚热带季风常绿阔叶林生态系统保护修复。加强青云山—九连山、凤凰山、起微山—大雾山、七星岩、粤北莲花山等重点地域生物多样性保护修复。实施以兴宁、五华等县（市、区）为重点的粤东水土流失治理和以乐昌、阳山等县（市、区）为重点的粤北石漠化综合治理。推进曲江大宝山铁矿、沙溪船肚钨矿、连南大麦山铜铅锌矿、仁化凡口铅锌矿、连平大顶铁矿、兴宁石膏矿叶塘二矿、清远建材等重点矿山生态修复。

2. 粤港澳大湾区生态屏障保护修复重大工程

加强天露山亚热带季风常绿阔叶林保护修复与水土保持，三桂山—笔架山水土保持。加强南昆山—罗浮山、莲花山、鼎湖山、天露山等重点地域生物多样性保护修复。加强白云山—帽峰山、大岭山—梧桐山—象头山—白云嶂、皂幕山、古兜山—黄杨山—五桂山等重要城市绿地生态保护修复。加快推进云浮市石矿、云浮市硫铁矿、阳春石录铜矿、阳春黑石岗硫铁矿、高要尚德瓷土矿、肇庆市四会马房石膏矿等矿山生态修复。

3. 蓝色海洋生态屏障保护修复重大工程

推进珠江口、韩江河口、鉴江河口等河口，大亚湾—大鹏湾、靖海湾、红海湾、海陵湾、水东湾、湛江湾、北部湾等海湾和南澳岛—南澎列岛、广海湾—川山群岛—崖门、万山群岛等海湾生态系统及生物多样性保护修复，重点实施海岸线生态修复、魅力沙滩、滨海湿地修复、海堤生态化以及美丽海湾“五大工程”，保护修复珊瑚礁、海草床、红树林等典型海洋生态系统。

4. 万里碧道生态保护修复重大工程

加强以东江、西江、北江、韩江、鉴江等大江大河干流和相关支流，以及珠江三角洲水网地区碧道建设，保障水资源、提升水安全、改善水环境、保护与修复水生态、构建景观与游憩系统。实施以韶关“乌迳古道+浈江碧道+南雄绿道”“江门海口埠古道+潭江碧道”“肇庆羚羊峡古道+星湖绿道+西江碧道”“河源粤赣古道+东江碧道+河源绿道”等为重点的万里碧道、绿道和南粤古驿道多道融合生态保护修复工程，串联沿线资源点，提高廊道连通性，塑造魅力生态宜居网络。

5. 国家公园等自然保护地建设及野生动植物保护重点工程

推进南岭国家公园建设，实施省级及以上自然保护区和自然公园整合优化、生境保护和修复工程。实施野生动植物保护工程、动物生态廊道建设工程和保护小区建设工程。推进国家林业和草原局穿山甲保护研究中心、华南珍稀植物保育研究中心、中亚热带（南岭）、南亚热带（大湾区）和北热带（阳江）珍稀植物保育基地建设，推进实施华南虎、穿山甲等重点物种保护工程。

6. 生态保护和修复支撑体系工程

加强科技支撑平台与能力建设，推进南岭生态台站、鼎湖山等生态台站建设，加大重点实验室、生态定位研究站等科研平台建设。构建重要生态系统保护和修复重大工程监测监管平台。加强森林火灾预防和应急处置、有害生物防治能力建设。推进大鲵、广东鲂、特有鱼类等水产种质资源保护区建设。加强石灰岩森林生态系统类型、湿地生态系统类型自然保护区、沟谷雨林和季雨林类型自然保护区建设，加大报春苣苔、丹霞梧桐、大苞白山茶、兰科植物等自然保护区建设力度。实施生态气象保障重点工程。推进陆生野生动物疫源疫病监测预警体系建设。

推进重点流域生态系统修复。以碧道建设为引领，统筹推进东江、西江、北江、韩江、鉴江、珠三角河网等河湖湿地生态功能区修复。充分发挥河湖长制作用，统筹推进水环境治理、水生生态修复、水资源保护，重点推进东江干流梯级开发区域生物多样性恢复、西江工业岸线水污染治理和驳岸生态化改造、北江上游山区水源涵养林建设和水土流失治理、韩江干流梯级开发区域生物多样性恢复、鉴江干流农业污染整治和岸线生态化处理等五大流域生态系统修复，建设江河安澜、秀水长清的万里碧道。加强珠三角地区河口、海湾、滨海湿地与红树林保护修复，保护区域重要湿地，开展滨海湿地跨境联合保护。

加强矿山综合整治。开展历史遗留矿山土地损毁情况核查，摸清历史遗留矿山生态修复面积底数。强化历史遗留矿山地质环

境治理，完善历史遗留矿山复绿标准体系。加强韶关、云浮、清远、河源、梅州等市矿山集中区土壤污染综合治理，重点开展大宝山矿区及周边环境综合整治。加快推进韶关芙蓉山国家矿山公园、茂名国家矿山公园申报国家地质公园，统筹推进全省矿业遗迹保护、修复和利用。推动矿山生态修复市场化，分类探索实施“生态修复+资源利用+产业融合”的废弃矿山、尾矿库土地综合修复利用模式。

探索建立生态修复激励机制。坚持政府管控与产权激励并举，推行市场化运作、开放式修复治理模式。建立健全社会资本参与生态保护修复的自然资源政策、财政政策、金融支持政策，通过依法调整规划用途和规划条件、赋予建设用地使用权、鼓励资源综合利用、支持企业发行绿色债券、完善生态保护修复用地用海政策等，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态修复治理体系。支持设立市场化运作的生态保护修复基金。探索建立差异化的生态修复考核评价体系，开展动态监测监管和后期修复成效跟踪评估。

第五节 建立生态产品价值实现机制

坚持“绿水青山就是金山银山”理念，探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径，基本建立生态环境保护利益导向机制。

探索建立生态产品价值实现机制。依托自然资源统一调查，

开展生态产品调查监测，建立价值评价体系，完善资源要素价格形成机制，建立健全充分反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和环境损害成本的资源价格机制，推进生态产业化。发挥政府引导和市场配置作用，鼓励有条件的地区探索生态积分交易，推进生态产品经营开发，拓展生态产品价值实现和增值模式，推动建立生态资源权益交易^⑩，重点开展碳汇及耕地占补平衡、海岸线占补等指标交易，探索森林覆盖率指标交易。引入绿色金融，鼓励银行机构加大对生态产品经营开发主体中长期贷款支持力度。探索生态产品资产证券化路径和模式。开展生态产品价值实现机制试点，鼓励各市（县）积极先行先试，打造一批生态产品价值实现机制示范基地。

探索生态产品价值核算。按照国家部署，建立生态产品分类体系和生态产品目录，开展生态产品信息普查。针对生态产品价值实现的不同路径，探索构建行政区域单元生态产品总值和特定地域单元生态产品价值评价体系。探索制定生态产品价值核算规范，明确生态产品价值核算指标体系、具体算法、数据来源和统计口径等，推进生态产品价值核算标准化和核算成果应用。

完善生态保护补偿制度。加大生态保护区财政补偿转移支付。按照中央统一部署，细化落实生态保护红线内人为活动退出和补偿的具体办法。稳妥推进自然保护地核心保护区内居民、耕

^⑩ 包括特许经营权、用能权、水权、碳排放权等。

地、矿业权有序退出，加快研究制定和实施有序退出的补偿办法。通过设立符合实际需要的生态公益岗位等方式，对主要提供生态产品地区的居民实施生态补偿。鼓励受益地区和保护地区通过园区共建、资金补偿、产业扶持等多种形式开展横向生态保护补偿。完善市场化多元化生态保护补偿机制。

第六节 支持率先实现“碳达峰”“碳中和”

以“碳达峰”“碳中和”为目标牵引，构建绿色低碳的国土空间开发保护格局，有效发挥森林、湿地、海洋、土壤的固碳作用，建立健全碳汇市场化交易机制。

践行绿色低碳发展理念。加快构建绿色低碳的国土空间开发格局，严格保护碳汇空间，严控生态空间占用。促进产业园区与城市服务功能的融合，着力推进职住平衡，不断完善公共交通体系。大力发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源，完善风电、光伏发电用地用海用林政策。以广州作为“中国可持续发展城市降温项目”首个试点城市为示范，推进实施城市降温行动。

提高绿色碳汇能力。全面实施“绿美广东大行动”，开展大规模国土绿化和森林质量精准提升等工程建设，全面推进林业生态修复工作高质量发展，加大重点区域生态修复力度，实施高质量水源涵养林建设，大力培育珍贵树种和大径材，逐步优化全省森林结构并提高全省森林植被功能等级，着力提高森林质量和绿

色碳汇能力，建设“南粤秀美山川”。到2025年建成高质量水源涵养林500万亩、大径材示范基地250万亩、沿海防护林94万亩。

探索研究蓝色碳汇。加强蓝色碳汇顶层设计，持续完善蓝色碳汇标准体系。加强海洋蓝碳生态系统保护修复，有序开展海岸线整治修复、魅力沙滩打造、海堤生态化、滨海湿地恢复以及美丽海湾建设等生态修复，不断恢复和提升红树林、海草床和珊瑚礁等蓝碳生态系统的碳汇能力。充分发挥海洋生物固碳作用，以海洋藻类生物、微型生物为重点，积极探索生物泵、微型生物碳泵、碳酸盐碳泵在海洋环境中的协同固碳能力。建设可持续发展的海洋牧场，形成以贝藻类养殖为主的富集区。探索低碳海水养殖技术，大力发展低碳渔业，培育海水养殖和海洋清洁能源协同发展的新模式，促进海水养殖绿色发展。建立海洋碳汇调查、监测、评估和核算体系，挖掘海洋碳汇潜力。

专栏6 海洋碳汇

1. 推进蓝碳资源有机碳含量、面积、碳储量评估等本底调查。探索建设蓝色碳汇项目产权界定与配置、蓝碳交易、审核、计量及交易制度。积极推动蓝碳捕集、利用、封存技术的研究、测试和商业化应用。

2. 大力推进蓝碳增汇工程，开展近海生态系统固碳增汇关键技术研发与示范，通过生态修复工程恢复和提升红树林、盐沼湿地和海草床等海岸带高等植物生境的碳汇功能。

3. 在广州、深圳、珠海、江门、惠州和湛江等市开展海洋碳中和试点和示范应用，探索海洋碳汇交易，推动形成粤港澳大湾区碳市场。

探索碳汇补偿和交易机制。开展生态系统碳汇计量监测和评估。推进碳普惠制试点，推动林业碳汇碳普惠项目的节能减排交易，建立碳减排激励机制。加快培育碳汇市场，推进海洋生态系统碳汇试点，探索海洋碳汇发展机制与交易模式。培育海洋碳汇核算、蓝碳技术服务和蓝碳交易等蓝色经济新业态，将海洋资源优势转化成经济优势。

第六章 加强耕地保护与质量提升

全力保障国家粮食安全

贯彻“藏粮于地、藏粮于技”战略，落实最严格的耕地保护制度，用“长牙齿”的硬措施坚决守住耕地保护红线，加强耕地占补平衡管理，健全耕地保护监管机制，维护粮食安全大局。

第一节 实施耕地保护和质量提升行动

坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”管护，突出抓好耕地保护任务落实和地力提升，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”。

严防耕地“非农化”“非粮化”。结合国土空间规划编制，严格将国家下达的耕地保护任务逐级落地。以“六个严禁”^①为重点，严查严惩耕地“非农化”行为，严控耕地转为农用地开展各类建设活动。按照“以补定占”的原则从严控制建设占用耕地，引导非农建设项目优化选址范围，尽量不占或少占耕地，特别是水田等优质耕地。对耕地实行特殊保护和用途管制，加强耕地向林地、园地、草地、农业设施建设用地等转换的管制

^① 《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）提出“六个严禁”，即严禁违规占用耕地绿化造林、严禁超标准建设绿色通道、严禁违规占用耕地挖湖造景、严禁占用永久基本农田扩大自然保护地、严禁违规占用耕地从事非农建设、严禁违法违规批地用地。

措施，防止耕地“非粮化”。

着力提升耕地质量。实施新的耕地质量评价标准，加快开展耕地质量分类。以提高耕地产能和提升耕地地力为目标，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，实施耕地质量保护与整治提升行动。实施高标准农田建设工程，鼓励对高标准农田已建项目区进行改造提升。加强垦造水田后期培肥改良，综合采取工程、生物、农艺等措施，有效提高耕地产能。鼓励和支持新型经营主体承接承包撂荒地开展托管经营服务，加强撂荒地基础设施建设，推进复耕复种。加强耕地与周边生态系统协同保护，探索农林牧渔融合循环发展模式，积极显化耕地的农业、生态、景观等多功能多元化价值。

规范农业结构调整。坚持农地农用、农地姓农，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。永久基本农田重点用于发展粮食生产，一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。耕地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。进一步严格规范设施农业用地范围、用地规模以及用地程序，坚决防止以发展设施农业为名擅自占用耕地、永久基本农田搞非农建设等违法违规行为发生。健全粮食生产利益补偿机制，统筹用好相关资金支持用于粮食生产的耕地种植管护。以稳定粮食产量和粮食产能为目标，促进农业结构向有利于耕地保护的方向调整。

第二节 加强永久基本农田特殊保护

强化对永久基本农田的特殊保护，严格永久基本农田用途管制和监管，牢牢守住老百姓的“口粮田”“保命田”。

划实划优永久基本农田。按照国家下达的至 2035 年永久基本农田保护任务，全面摸清现有永久基本农田范围内划定不实、违法违规建设占用破坏等情况，调出划定不实、连片程度低、质量差的永久基本农田地块并补划，进一步提高永久基本农田质量与集中连片程度。健全永久基本农田储备区制度，将未划为永久基本农田的优质耕地划入永久基本农田储备区。

严格永久基本农田用途管制。永久基本农田按粮田管理，重点用于粮食生产，特别是要保障水稻、小麦、玉米、豆类、薯类等农作物种植面积。禁止任何单位和个人擅自改变永久基本农田用途和布局，禁止通过擅自调整国土空间规划规避占用永久基本农田审批。一般建设项目不得占用永久基本农田；国家规定的重大项目选址确实难以避让永久基本农田的，严格按照“数量不减、质量不降、布局总体稳定”要求进行补划。

强化永久基本农田管理。按照国家要求，对划定的永久基本农田，明责任、设标志、建表册、入图库，逐级签订保护责任书。强化信息化管理，建设永久基本农田管理系统，实时更新和共享永久基本农田占用、补划及永久基本农田储备区信息，并纳入国土空间规划“一张图”管理。

第三节 改进耕地占补平衡管理

继续实施“先补后占”“补改结合”，大力推进垦造水田，拓宽补充耕地来源，改进耕地占补平衡管理，确保全省耕地数量不减少、质量不降低。

持续推进垦造水田。按照“以补定占、以需定垦”原则，实施垦造水田新一轮三年行动，全省垦造水田不低于15万亩，充分保障非农建设项目落实水田占补平衡需求。将已建高标准农田项目范围内的适宜地块纳入垦造水田范围。完善垦造水田项目立项实施、质量监管、验收报备、后期种植管护及指标统筹调剂等管理机制，进一步强化激励约束。积极推动垦造水田与水利灌溉工程、现代农业发展、乡村振兴战略实施紧密结合，确保垦造形成的水田能够持续稳定利用。

积极拓宽补充耕地来源。按照国家的部署，推进可以长期稳定耕作的即可恢复类和工程恢复类农业用地整治改造为耕地。统筹实施土地综合整治、高标准农田建设等各类土地整治项目，在严格控制成片未利用地开发的基础上，重点对农用地、低效建设用地等进行整理，增加耕地数量、提升耕地质量、改善耕地生态、优化耕地布局，新增耕地按照统一计划管理，经核定后可用于落实耕地占补平衡。建立补充耕地地块信息公开制度。

完善耕地占补平衡制度。完善以数量为基础、产能为核心的占补机制，确保可以长期稳定利用的耕地总量不再减少，通过

“算大账”的方式，落实占一补一、占优补优、占水田补水田。强化以县域自行平衡为主、市内调剂为辅、省级统筹为补充的耕地占补平衡管理机制，多层次多渠道保障重点建设项目落实耕地占补平衡。修订《广东省非农业建设补充耕地管理办法》《广东省耕地储备指标交易管理暂行办法》。

第四节 健全耕地保护长效机制

充分运用行政、经济和科技等手段，完善责任目标考核制度，加强动态监测监管，探索保护补偿新模式，着力构建耕地保护长效机制。

完善责任目标考核制度。建立耕地保护共同责任机制，完善地级以上市政府耕地保护责任目标考核办法和奖惩机制，实行耕地保护党政同责。全面考核耕地与永久基本农田保护、高标准农田建设、补充耕地、耕地占补平衡落实情况等，考核结果作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核、粮食安全责任考核和自然资源资产离任审计的重要依据。探索建立“一票否决”等制度，对在耕地保护方面有令不行、有禁不止、失职渎职的，严肃追究责任。

强化动态监测监管。探索耕地全链条管理，建立“天上看、地上查、网上管”的耕地保护“1+N”动态监测监管机制。扩大全天候遥感监测范围，对全省耕地和永久基本农田“非农化”“非粮化”情况进行动态监测。逐步将设施农业用地上图入库，实行动态监管。建立健全耕地保护数据、信息部门共享机制和违

法占用耕地查处联动协作机制。

完善耕地保护补偿机制。按照“谁保护、谁受益”的原则，不断改进耕地保护补偿机制，鼓励各级政府加大财政资金投入力度，对承担耕地和永久基本农田保护任务的农村集体经济组织等相关主体给予奖补，提高保护耕地和永久基本农田的积极性。发挥耕地粮食生产、生态保育、文明传承、休闲游憩等多种功能，显化耕地资源价值，加快形成保护耕地的利益导向机制。按照国家规定积极探索“义务必尽、任务微调、代保有偿、长期坚持”的耕地易地保护机制。

专栏7 耕地保护“1+N”动态监测监管体系

1. “1”：耕地保护全面监测监管

- (1) 在耕地上绿化造林情况；
- (2) 在耕地上建设绿色通道情况，含铁路、公路、河渠两侧和水库周边等植树情况；
- (3) 在耕地上种植果树、茶树，兴建坑塘水面等情况；
- (4) 在耕地上种植人工草皮情况；
- (5) 在耕地上挖湖造景情况，含人工湖、湖库塘拓宽等情况；
- (6) 在耕地上修建乡村道路，建设种植设施、畜禽养殖设施、水产养殖设施等情况；
- (7) 年度国土变更调查工作中监测发现但未纳入土地卫片执法的其他耕地变化。

2. “N”：多个专题监测监管

- (1) 永久基本农田专题：对已划定（含补划）永久基本农田范围内的耕地变化情况进行专题监测监管；
- (2) 垦造水田专题：对已验收并报备入库的垦造水田项目范围内耕地变化尤其是水稻种植情况进行专题监测监管；
- (3) 补充耕地专题：对已验收并报备入库的补充耕地项目范围内耕地变化情况进行专题监测监管；
- (4) 设施农业用地专题：对已备案并上图入库的设施农业用地范围内的耕地变化尤其是变为农业设施建设用地情况进行专题监测监管。

第七章 提升资源节约集约利用水平 推动高质量发展

深入实施可持续发展战略，聚焦资源节约集约，强化新制度供给，全面提高土地、海洋、森林、矿产等资源利用效率，促进经济绿色低碳转型，助推高质量发展。

第一节 提高建设用地节约集约利用水平

深入实施建设用地总量和强度“双控”制度，优化配置新增建设用地，盘活利用低效存量建设用地，完善监管考核机制，促进建设用地集中布局、集约利用。

严控新增建设用地。健全“人地挂钩”的新增建设用地指标分配机制，严控新城区和开发区无序扩张，严控农村集体建设用地规模。精准配置新增用地，完善各类行业节约集约用地标准，严格各类建设用地标准管控和项目审批，重点保障国家和区域重点项目、基础设施和民生用地。推广节地模式和技术，推进建设用地立体开发、复合利用，全面提升各类园区土地集约利用水平。

推动“三旧”改造迭代升级。实施《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》，进一步完善“三旧”改造财税金融支持、政府裁决和司法裁判等制度，健全“三旧”改造政策体系。实行更加灵活的土地整理模式，完善集体和国有土地混合改造、土地置换后连片改造等政策，对不同改造用途实行差别化支持政

策。实施村镇工业集聚区升级改造攻坚战行动，以“工业改工业”为主攻方向，发挥地方政府统筹引导作用，系统协同高效推动土地盘整、产业再造、环境整治、安全管理等工作，“关停并转”一批村镇工业集聚区，支持升级改造后土地规模较大、产业发展基础较好的村镇工业集聚区规划建设省产业园。

加强批而未供和闲置土地处置。健全“增存挂钩”机制，加大批而未供和闲置土地处置力度。完善建设用地批后监管制度，全面落实建设用地“净地”出让，强化出让合同管理和违约处置力度。通过改善供应条件、规划调整、区位调整等方式分类施策消化利用批而未供土地。及时开展闲置土地调查、认定，一宗一策，增强闲置土地处置执行力度。探索完善闲置土地收回机制，积极采取无偿收回、协议收回、置换等方式分类处置闲置土地。探索闲置国有资产处置新模式，推进国有企业存量土地的盘活利用。完善盘活农村存量建设用地政策，鼓励以合资合作、出租入股等方式，盘活利用闲置农村宅基地、各类房产设施。探索农村集体依法收回农民自愿退出的闲置宅基地和废弃的集体公益性建设用地使用权并按照规划用途入市的操作路径。

推进完善土地市场服务监管体系。依托数字政府建设，部署应用全省统一的土地二级市场交易平台，汇集土地二级市场交易信息，实现国家、省、市、县数据纵向贯通、横向共享。建设集监控监管、预警分析和决策支持一体的土地二级市场监管系统，促进土地一、二级市场的监管业务协同、交易和不动产登记的数据联动，逐步完善一、二级市场联动机制。加强土地市场动态监

测监管，建立健全城乡建设用地供应三年滚动计划，持续开展土地出让“双随机、一公开”抽查，及时向社会公开供地计划、供应结果及实际开发利用情况等动态信息。

强化建设用地节约集约利用评价考核。继续将节约集约用地、“三旧”改造任务完成情况纳入地级以上市人民政府耕地保护责任目标考核，将单位地区生产总值消耗建设用地面积纳入《广东省高质量发展综合绩效评价体系（试行）》。开展国家级和省级开发区建设用地节约集约利用评价，进一步强化监测统计成果应用。严格新建项目节约集约用地管理，对超标准、无标准建设项目，开展建设项目节地评价。

第二节 促进海域资源节约集约利用

优化海域资源配置方式，严格用海控制指标，推进海域混合分层利用，盘活闲置低效用海，不断提高海域资源节约集约利用水平。

有序开发利用海域资源。严格落实国家节约集约用海控制指标，强化标准约束。借鉴国内外节约集约用海模式，以空间整合、结构融合、功能混合和统建共享为重点，推动海域资源多功能立体化高效利用。逐步提高经营性用海市场化配置比例，推进海域资源出让进入公共资源交易平台。规范海域使用权流转二级市场，完善海域使用权转让、出租、抵押的程序和市场规则。建立健全海域使用金动态调整机制，制定出台海域使用金分级征收标准。将产业用海控制指标纳入项目审批依据，以海洋牧场、海

上风电、港口、渔业基础设施等大型用海项目为重点，提升节约集约用海水平。探索建立海域资源低效利用退出机制。

探索闲置用海调查与收储制度。建立低效用海数据库和项目监管系统，从范围界定、审批、项目实施、竣工验收等，实现封闭运行和实时跟踪管理。定期开展闲置用海调查，对闲置用海的开发使用情况和产生原因进行认定核实，实施分类处理。探索建立对自然淤积形成的陆域、非法填海形成的陆域、长期闲置海域等实施海域收储制度。

探索推行海岸线使用占补制度。实施海岸线使用占补实施意见，规范岸线占补工作程序，建立岸线占补指标交易机制，加强海岸线保护与利用管理，落实大陆自然岸线保有率管控目标。推进海岸线整治修复，制定海岸线整治修复工程竣工验收相关标准。选取试点地区率先落实海岸线使用占补及有偿使用制度。探索实施海岸建筑退缩线制度，强化退缩避让区内防灾减灾和生态保护刚性约束。

第三节 加强森林和野生动植物资源利用

在严格保护生态环境和生物多样性的前提下，精准对接市场需求，以资源直接供给为基础，以融合发展溢价增值为方向，健全森林和野生动植物资源的经营开发机制。

大力培育森林资源。全面推行林长制，落实森林资源保护发展目标责任。加强森林资源保护修复，严格保护公益林，继续实施停止天然林商业性采伐政策，开展退化天然林修复，加强天然

中幼林抚育，推进大径材培育，实施低质低效林改造，允许抚育采伐和间伐等科学合理的森林经营。科学推进造林，完成国土绿化 950 万亩，实现国土绿化重点任务“直达到县、落地上图”精细化管理。科学合理发展速生丰产用材林，定向集约提高木材资源供给能力。在梅州市、肇庆市和韶关南雄市等地开展国家储备林建设，完善储备林政策配套。开展全省林木种质资源普查，加强种质资源原地、异地保护和收集，开展主要树种良种选育，强化国家、省两级种质资源库和良种基地建设与管理，加强绿化造林种苗质量监管，着力提高种苗质量和供给水平。

提升林业产业化水平。完善森林分类经营制度，进一步放活商品林，科学利用人工林。完善特色经济林和林下经济发展规划布局，扩大木本油料和果品生产规模。探索建立适应新时代要求的森林认证模式，结合绿色产品评价标准，推进森林认证标准在人造板、木制家具、木地板、纸和纸制品企业的应用与实践。建立健全林产品质量安全监管，强化监管、检测、监测及追溯等环节。建设省林产品展示与营销推广中心，打造“互联网+林产品”营销平台。推广旅游与康养休闲融合发展的森林生态旅游开发模式，打造一批森林旅游特色线路、新兴品牌地和南粤森林人家，建设省级以上森林康养基地 100 个。

推进野生动植物资源可持续利用。开展药用野生动植物资源调查，强化药用野生动植物天然集中分布区域、珍稀濒危药用野生动植物及其栖息地保护。推进野生动植物资源科学研究，规范科研、药用和公众展示展演等非食用性利用，谋划建设国家或省

级灵长类实验动物繁育基地。推动以利用野外资源为主向利用人工培育资源为主的战略转变，结合桉树林改造推进中药材种植基地建设，做大做优中药材产业。加强种质资源开发利用研究，推进遗传资源产业化开发。规范繁育利用野生动植物资源行为，建立健全野生动植物保护长效机制。严禁野生动物非法交易和滥食，妥善处理禁食野生动物问题，支持养殖（场）户有序转产。

第四节 推进绿色矿业发展

以重要矿区、矿种为重点，建立绿色高效的矿产资源勘查开发体系，推进矿业发展转型升级，全面促进矿产资源节约与高效利用。

推进绿色矿业发展。成立省级层面工作领导小组，统筹推进绿色矿业发展五年行动。编制实施新一轮省市县级矿产资源总体规划，优化矿产资源勘查与开发布局。建立健全绿色勘查和绿色矿山建设标准体系，以绿色矿山和韶关市绿色矿业发展示范区建设为重要抓手，推进大宝山、凡口等国家矿山公园建设，全面开展绿色矿业达标行动，2025年底前全省持证在采矿山100%达到绿色矿山标准。加强科技创新和产学研合作，推动矿产勘查、开采、选矿先进技术研究，全面提升矿产资源节约集约利用、矿山地质环境恢复治理和土地复垦水平。建立健全矿业节约集约技术规范标准体系，完善重要矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率等标准。加快建设绿色矿业发展“一张图”，提升绿色

矿业科学决策水平和宏观调控能力。

加大矿产资源勘查力度。开展矿产资源国情调查，摸清现有重要矿产资源数量、质量、结构和空间分布情况，盘点资源家底。以战略性矿产为重点，开展重要成矿带矿产地质调查，研究区域成矿规律，圈定找矿靶区。开展全省稀土资源调查评价，摸清稀土资源家底。以锡、铅、锌、铀、金、铜等矿种为重点，开展重点区域矿产资源大比例尺矿产勘查，提升重要战略性矿产资源储采比。实施老矿山接替资源找矿，围绕重点矿山深部及外围开展“攻深探边”。

推进矿产开发规模化产业化。发挥大中型国有企业龙头作用，推进相邻小型矿山整合，引领矿产资源规模开发和产业集聚发展。优化矿业产业结构，制定矿产资源勘查开采深加工产业结构目录，加大装备制造业、高新技术产业所需新材料和能源、交通、信息等基础设施建设所需原材料的开发利用，延伸矿业产业链。鼓励大中型矿山企业发展资源精深加工项目，对接支柱产业、新兴产业集群，进一步提升矿业产品附加值。持续加强砂石资源供应保障，推进建筑石料和海砂资源有序投放，建设一批建筑石料生产基地，提高机制砂产能。

专栏8 地质矿产调查与重点矿产勘查

1. 开展基础地质矿产调查

(1) 矿产资源国情调查。查明我省重要矿产资源数量、质量、结构和空间分布情况，盘点资源家底。

(2) 基础地质调查。全面开展1:25万区域地质、区域地球化学调查，实现全省陆域100%覆盖；以粤北地区和惠州、肇庆市重点区域为重点，兼顾地表基质调查，开展1:5万区域地质调查。

(3) 重要成矿带矿产地质调查。以粤北南岭、粤东莲花山和粤西-桂东成矿带为重点，开展矿产地质调查，系统分析成矿作用与成矿动力机制，研究区域成矿规律，提出找矿工作部署建议，圈定30处以上找矿靶区。

2. 开展重点矿产资源勘查

(1) 全省稀土资源调查评价。全面掌握稀土矿尤其是中重稀土矿的分布状况，摸清稀土资源家底，加大重点区评价力度，提交一批可供保护和利用的稀土矿产地。

(2) 重点区域重点矿种矿产资源勘查。以粤北地区和惠州、肇庆市为重点，聚焦铀、铜、钨、锡、金、铁、萤石等国家战略资源和铅、锌、银、高岭土、石英等省内优势资源，开展大比例尺矿产勘查，快速取得找矿突破，提升资源储备能力，提交一批可供出让的矿区。

(3) 老矿山接替资源找矿。围绕重点矿山深部及外围开展“攻深探边”，力争实现接替资源找矿突破，增加资源储量。

第八章 拓展蓝色海洋发展空间 全面建设海洋强省

海洋是高质量发展战略要地。围绕建设海洋强省目标，着力优化海洋资源配置，构建现代海洋产业体系，强化海洋科技创新支撑，提升海洋综合治理能力，拓展蓝色发展空间。

第一节 打造海洋经济增长动力引擎

加快构建陆海统筹、层次清晰、优势互补的海洋经济发展布局，坚持创新驱动、科技兴海战略，为海洋经济高质量发展提供强劲动能。

优化海洋经济发展布局。推动陆海一体化发展，加快形成“一核、两极、三带、四区”^②的海洋经济发展空间布局。着力提升珠三角核心区发展能级，深化香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海强强联合、引领带动，形成具有全球影响力的国际海洋科技创新策源地。支持广州市建设世界海洋创新发展之都，支持深圳市建设全球海洋中心城市，支持珠海、惠州、东莞、中山、江门等市争创各具特色的现代海洋城市。以汕头、湛江市省域副中心建设为引领，加快发展东西两翼海洋经济发展极，统筹涉海基础设施建设、海洋产业布局和海洋生态环境保护，与粤港澳大

^② “一核”即珠三角核心区，“两极”指东西两翼海洋经济发展极，“三带”指海岸带、近海海域经济带、深远海海域经济带，“四区”指海洋高端产业集聚示范区、海洋科技创新引领示范区、粤港澳大湾区海洋经济合作示范区、海洋生态文明建设示范区。

湾区串珠成链，形成世界级沿海经济带。依托不同海域的自然条件、资源禀赋和开发潜力，由近及远、梯次开发海岸带、近海海域经济带和深远海海域经济带。以园区为载体，以产业链条为牵引，集聚海洋产业资源，推动建设海洋高端产业集聚示范区、海洋科技创新引领示范区、粤港澳大湾区海洋经济合作示范区、海洋生态文明建设示范区。

强化海洋科技创新支撑。发挥科技创新在海洋经济高质量发展中的引领作用，瞄准海洋科技发展前沿，强化涉海重大创新平台和基础设施布局建设，率先形成海洋经济创新体系和发展模式。围绕粤港澳大湾区建设综合性国家科学中心，打造天然气水合物钻采船（大洋钻采船）等重大科技基础设施群，争取省部合作共建国家深海科考中心。加快建设南方海洋科学与工程广东省实验室，培育建设企业类国家重点实验室。谋划建设中科院南海生态工程创新研究院、广东智能无人系统研究院等一批前沿科学交叉研究和高水平海洋科研机构。围绕南海开发保护需求，聚焦海洋空间利用、生物技术、生命健康、天然气水合物、深海矿产资源勘探开发等科技前沿，实施一批具有前瞻性、战略性的重大海洋科技项目，重点突破海洋产业关键核心技术和装备自主化瓶颈。

激发海洋科技创新活力。强化海洋科技创新政策支持和服务体系建设，持续优化科技成果转移转化制度环境，营造良好海洋科技创新氛围。强化国家地方协同，积极探索社会主义市场经济

条件下关键核心技术攻关新型举国体制“广东路径”，继续实施“海洋高端装备制造及资源保护与利用”重点研发计划，鼓励龙头企业牵头组建创新联合体，承担海洋领域国家重大科技项目。培育一批核心技术能力突出、集成创新能力强的创新型领军涉海企业。支持民营骨干企业承担国家及省、市重大和重点海洋科技攻关项目。遴选一批高成长涉海中小企业，在政策服务资源方面给予重点支持。强化海洋科技成果转移转化市场化服务，完善海洋科技成果转化金融服务体系，扶持培育涉海中介服务机构和专业化技术交易平台。

第二节 构建现代海洋产业体系

坚持高端引领、绿色发展，以打造海洋产业集群为抓手，加快建立具有国际竞争力的现代海洋产业体系。

培育壮大海洋新兴产业。培育战略性、先导性产业，不断突破关键技术，增强产业链供应链自主可控能力，引导产业集中布局、集聚发展，抢占未来产业发展先机。加快海上风电规模化开发，完善产业链，建设珠三角海上风电研发服务基地和粤东、粤西千万千瓦级海上风电基地，打造海上风电产业集群。坚持智能化和绿色转型发展，增强高端海工装备研发、设计和建造能力，重点推进广州龙穴、深圳蛇口、珠海高栏港和湛江、汕尾等地的海洋工程装备制造基地建设，打造海洋工程装备制造产业集群。发展具有自主知识产权的海洋生物技术，以广州、深圳国家生物

产业基地为核心，推动珠三角一批基地建设^{②③}，支持粤东、粤西地区海洋生物产业集聚，加速发展海洋生物医药与生物制品产业。大力发展海洋信息产业，推动高端海洋电子装备国产化。加快推进天然气水合物商业化开采、产业化进程。支持海洋波浪能、海水制氢等海洋可再生能源示范利用。培育发展海洋新材料制造产业和海水综合利用产业。

提质增效海洋传统产业。加快技术研发和产品升级，延伸拓展产业链条，增强产业规模与能级，提升海洋传统产业的附加值、高技术含量和核心竞争力。推进央地合作开发南海油气资源，加快建设沿海 LNG 接收站基础设施，建设以广州、惠州、湛江、茂名和揭阳等为核心的沿海石化产业带，打造海洋油气化工产业集群。全面推进船舶工业结构优化升级，提升高技术船舶研发制造能力，建设广州、珠海、中山、江门等一批船舶研发、制造、测试、服务基地^{②④}，打造海洋高技术船舶产业产业集群。增强广州、深圳国际航运枢纽竞争力，以汕头港、湛江港为核心推进粤东、粤西港口资源整合优化，携手港澳共建世界一流港口群。高质量建设“粤海粮仓”，高标准建设智能渔场、海洋牧场和深水网箱养殖基地，打造现代海洋渔业产业集群。

^{②③} 加快广州南沙国家科技兴海示范基地、深圳国际生物谷大鹏海洋生物园、坪山生物医药科技产业城建设，推动珠海国际健康港和粤澳合作中医药科技产业园、中山健康科技产业基地、佛山南海生物医药产业基地等建设。

^{②④} 建设广州、珠海、中山船舶制造基地和江门中小型船舶及配套设备基地。加快珠海无人艇与智能船舶测试实验平台及游艇产业研发制造基地建设，打造国内无人船产业发展高地和全球知名无人船技术研发测试公共服务平台。

提速升级海洋服务业。推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，生活性服务业向高品质和多样化升级，提升海洋服务业发展水平。加快“海洋—海岛—海岸”旅游立体开发，建设富有文化底蕴的世界级滨海旅游景区和度假区，建设滨海旅游公路、千里观海长廊和滨海特色风情小镇，积极发展“跨岛游”，建设粤港澳大湾区国际邮轮母港群，完善海洋旅游、休闲、竞技活动产业配套，打造海洋旅游产业集群。加快筹建国际海洋开发银行，鼓励发展海洋经济类证券指数、蓝色债券等金融产品，引导吸引各类资本加大对涉海企业股权投资，加快发展蓝色金融产业。探索建设国际船舶登记中心，积极谋划国际海事法院、海事仲裁院等海洋法律服务的专业机构落户，培育航运交易、航运法律、航运信息、运价指数、船舶交易等现代航运服务业。高质量办好中国海洋经济博览会。

专栏9 海洋产业集群培育工程

1. 海洋新兴产业集群

(1) 海上风电产业集群

建设珠三角海上风电研发服务基地。以广州、深圳、中山市为核心，以明阳风电、中广核、广东粤电和上海电气等企业为龙头，打造海上风电科技创新研发基地。利用广州南沙、深圳前海、珠海横琴等自贸区发展海上风电金融产品，培育和创新海上风电设备融资租赁及保险、基金等海上风电金融业务。

建设粤东千万千瓦级海上风电基地。争取将粤东千万千瓦级海上风电基地列入国家相关规划，推动开工建设。打造汕头海上风电创新产业园，配套一定整机组装产能。推动汕尾（陆丰）海洋工程基地建设，设立先进能源科学与技术省实验室汕尾分中心。谋划布局揭阳运维基地。

建设粤西千万千瓦级海上风电基地。推动粤西阳江、湛江海域海上风电项目规

模化集中规划、连片开发，打造粤西千万千瓦级海上风电基地。打造阳江海上风电全产业链基地，加快推进先进能源科学与技术省实验室阳江分中心建设。支持湛江湾实验室参与海上风电研究。

(2) 海洋高端装备产业集群

重点推进广州龙穴、深圳蛇口、珠海高栏港和湛江、汕尾等地海洋工程装备制造基地建设。

支持在深圳、珠海、中山和江门等地建立智能海洋工程装备研发中心和海工装备测试基地。

推动建设中船南方海洋工程技术研究院、广州国家级智慧海洋创新研究院和招商局海洋装备研究院。

2. 海洋传统产业集群

(1) 海洋油气化工产业集群

广州石化基地。重点优化石化产业链，发展合成树脂深加工、高性能合成材料、工程塑料、化工新材料、日用化工等高端绿色化工产品，推动中石化广州分公司绿色安全发展，促进油品质量升级。

惠州大亚湾石化基地。以大亚湾石化园区为依托，中海油惠州石化炼油、中海壳牌乙烯和埃克森美孚惠州乙烯项目为龙头，着力推动高端化学品、电子信息化学品的发展，启动精细化工园区的规划建设。

湛江东海岛石化基地。以中科广东炼化一体化项目、巴斯夫新型一体化项目为龙头，发展清洁油品、基础化工材料、合成材料、精细化工产品。

茂名石化基地。以中石化茂名分公司炼油和乙烯项目为核心，茂名高新技术开发区和茂南石化区为依托，形成高质量成品油、润滑油、溶剂油、有机原料、合成树脂、合成橡胶、液蜡等系列特色产品和高端精细化工产品；加快东华能源丙烷脱氢项目建设。

揭阳大南海石化基地。加快中石油广东石化项目及中下游石化项目建设，重点发展清洁油品、化工原料、合成材料、精细化工等石化产业，建设一批高性能高分子材料、功能复合材料及高端精细化学品项目。

(2) 海洋高技术船舶产业集群

建设广州、珠海、中山船舶制造基地和江门中小型船舶及配套设备基地。

加快珠海无人艇与智能船舶测试实验平台及游艇产业研发制造基地建设，打造国内无人船产业发展高地和全球知名无人船技术研发测试公共服务平台。

重点发展公务船、军用船、高技术特种工程船及小型舰艇，积极开发高附加值豪华游艇产品以及救生艇、充气橡皮艇等新型产品，促进游艇产业研发制造集聚。

(3) 现代海洋渔业产业集群

在粤西建设对虾、名优海水鱼类、珠母贝良种场及养殖基地，在粤东建设鲍鱼、石斑鱼类、鲷科类良种场及养殖基地。

引导建设湛江、阳江和江门市等深海网箱产业集聚区，构建智能化渔业资源养护和新兴海基养殖平台。

在湛江、茂名、阳江、江门、汕头、潮州市等地建设一批高水平水产品精深加工园区。

3. 海洋旅游产业集群

(1) 海岛旅游。重点发展珠海市横琴岛、万山群岛，江门市川山群岛，汕头市南澳岛，阳江市海陵岛，湛江市硇洲岛等特色海岛旅游目的地。

(2) 滨海旅游。重点发展深圳市西涌、大小梅沙，珠海市金海滩，惠州市巽寮湾、双月湾，江门市浪琴湾—那琴半岛，汕头市青澳湾，揭阳市金海湾，汕尾市遮浪半岛，阳江市大角湾，湛江市金沙湾，茂名市中国第一滩、浪漫海岸等黄金海岸旅游。

(3) 旅游景区。着力打造珠海横琴国际休闲旅游岛，深圳大鹏半岛，惠州稔平半岛等滨海旅游产业平台，推进深圳欢乐海岸、东部华侨城，汕尾渔人码头，茂名水东湾，湛江渔人码头和珠海万山群岛，汕头南澳岛，惠州巽寮湾滨海旅游度假区等景区景点建设。

(4) 邮轮游艇。支持中山、江门、珠海等地与澳门探索国际游艇旅游合作，建设国家级游艇旅游示范基地。打造若干游艇度假中心及度假区。支持大鹏半岛探索建设国际游艇旅游自由港。

第三节 提升海洋综合管理能力

协同推进海洋开发与保护，提升海洋资源开发利用水平，建立健全海洋综合治理体系。

强化用海用岛管控。严控新增围填海造地，除国家重大项目外，全面禁止围填海。严格项目用海用岛审批，强化海域海岛使用监督管理。加快推进围填海历史遗留问题处置，盘活围填海历史遗留海域资源利用。开展历史用岛现状调查，分类处置历史遗

留问题用岛，探索“法前用岛”^⑤产权明晰的方式和途径。

加强海岛生态保护修复和示范性利用。推进重点无居民海岛岸线修测、海岛及周边海域地形测量、海岛开发利用现状调查、资源环境调查等，构建全省重点无居民海岛综合性数据库。实行海岛分类保护，加强保护国防用途海岛，积极推进海岛保护区建设，加强领海基点保护。加大扶持三角岛生态建设和公共服务用岛建设，选划第二批生态实验基地示范岛。

强化海洋立体监视监测体系。建立海洋资源环境承载能力监测预警长效机制。强化海域海岛使用监管技术队伍建设，建立健全省市县三级海域海岛动态监管体系。探索建立海洋协管员制度。加强领海基点及周边海域监视监测，强化海域和无居民海岛开发利用全过程监控，构建陆海空天一体化的立体监视监测网络，形成统一权威的监测信息发布和跨部门数据共享制度。推进海洋观测装备检测平台和海洋观测装备环境检测中心建设。加强全球气候变暖对海岸带地区影响的观测和评估，强化海平面上升监测评估。

完善海洋综合管理体系。完善海洋监视预警—海洋监管—海洋执法—海洋督察协调联动机制。加强海洋综合管理机构和队伍建设，强化自然资源部门与海洋综合执法机构协作，建立和完善违法用海用岛的常态化监测监视和巡查机制。积极争取布局建设

^⑤ 《中华人民共和国海岛保护法》生效前已依法开发利用的无居民海岛，简称为法前用岛。

国家海洋试验场，加快推进省级海洋试验场建设。建设海洋大数据平台，推进海洋数据开放共享。完善海洋经济统计、核算、监测评估等制度，提升海洋经济运行监测评估能力。

第九章 夯实基础支撑 实现自然资源领域良法善治

加快智慧自然资源建设，全面夯实自然资源调查监测、测绘服务、地质灾害防治、法治建设等基础，全面提升自然资源治理智能化、信息化、精准化水平。

第一节 加快建设智慧自然资源

全面融入数字政府改革建设大局，落实自然资源部信息化部署，持续推进数据赋能、应用赋能、科技赋能，推进自然资源政务服务“一网通办”、自然资源管理“一网统管”，促进自然资源管理数字化智能化转型。

构建智慧自然资源数据动力源。建立完善数据资源管理体系，建设全域全要素自然资源三维时空数据库，推进自然资源数据采集和实体数据治理，提升自然资源数据“治、管、用、评”综合管理服务能力，实现全域、全要素、全周期自然资源数据协同关联，“一图驱动”自然资源业务领域协同联动，为数字政府改革建设提供统一自然资源和空间地理数据底板、数据要素，服务我省数字经济创新发展。

完善智慧自然资源应用价值域。构建调查监测、审批监管、评价评估、预测预警、智慧赋能等共性服务能力，完善自然资源资产、规划配置、管制利用和保护修复应用体系，推进动态调查监测评价、实时预测预警分析，保障自然资源底数清晰、配置科

学、保护有力、利用高效，助力我省经济社会高质量发展。

强化智慧自然资源技术能力群。强化基础设施服务能力，进一步增强算力支撑，提供安全、高效的信息化应用环境。深化新一代信息技术在自然资源领域创新应用，推动自然资源立体感知、生态系统修复、国土空间开发利用、时空数据治理服务等技术、装备集成应用，提升技术驱动自然资源治理模式创新。

全面提升自然资源协同创新能力。加强我省自然资源科技创新平台建设，着力打造“实验室+科普基地+协同创新中心+企业联盟”四位一体的创新载体，充分发挥咨询专家“智囊”作用，开展战略性、前瞻性、前沿性基础理论研究和应用研究，承接自然资源领域重大创新任务和实施创新技术工程，促进科技创新与科学普及协同发展。指导我省自然资源科技奖有序开展，推动产学研用科技成果有效转化。发挥骨干示范引领作用和传帮带效应，打造高层次科技创新人才团队。

第二节 构建自然资源调查评价监测体系

围绕做实“一套数”，加快建立自然资源调查评价监测制度，推进自然资源统一调查与监测分析，全面夯实自然资源管理基础。

建立省级自然资源调查评价监测制度。落实细化国家自然资源调查评价监测指标体系和统计标准，建立具有广东特色的自然资源调查监测分类体系，研究制定省级自然资源调查评价监测细

化配套政策和技术规范。

全面推进自然资源调查。以第三次全国国土调查成果为基础，集成现有森林资源、湿地资源及水资源调查等数据成果，形成全省自然资源调查监测“一张底图”。开展自然资源专项调查，针对耕地、矿产、森林、水、湿地、海洋等自然资源特性、专业管理和宏观决策需求，查清各类自然资源的数量、质量、结构、生态功能及人文地理等多维度信息。

开展自然资源监测与分析评价。面向“规、批、供、用、补、查、修、登”等业务开展常态化监测，动态掌握全省各类自然资源的类型、分布、范围、面积等变化情况，开展年度国土变更调查等。开展自然资源利用效率和保护水平两方面专题监测，重点监测粤港澳大湾区空间格局、开发区与产业园区、村镇工业集聚区、国土空间规划实施、耕地“非农化”“非粮化”、自然保护地、海洋生态修复等内容，全面掌握自然资源保护与利用动态。开展自然资源现状分析评价，重点推进森林资源质量、湿地资源保护、海岸带开发利用等专项分析评价。

提升自然资源调查评价监测应用服务水平。依托省卫星应用技术中心，建立“空天地海”一体化的多源数据体系，提升遥感影像数据处理与智能监测能力。加强自然资源调查监测数据获取、数据处理、应急调查装备建设。搭建自然资源调查监测监管综合管理信息系统，实现与“粤政图”横向联通共享和业务协同。

深化不动产统一登记制度改革。积极探索推进“区块链+不动产登记”新模式应用，组建全省不动产登记区块链网络，归集形成全省不动产登记库。大力推动实现全域范围内不动产登记“一网通办”，全面深化“不动产登记+金融服务”“不动产登记+法院服务”“不动产登记+民生服务”，推动不动产登记办事服务延伸至乡镇（街道）。

第三节 强化测绘地理信息服务保障

完善现代化测绘基准体系，加强测绘地理信息基础设施建设，推动地理信息产业高质量发展，全面提升测绘保障能力和地理信息公共服务水平。

加强测绘地理信息基础设施建设。持续加强我省空间定位基础设施建设，提升高精高效测绘基准服务能力，统筹建设陆海一体、北斗为主兼容其他系统的全省时空位置服务“一张网”，为北斗系统导航定位社会化服务和产业发展提供基础设施支撑。构建多源数据集成、多尺度融合、多方联通的陆海统一、二三维一体化时空地理信息数据库，推动地理实体数据“联动更新、一库多能、按需组装”。

提升测绘地理信息服务效能。全面加强测绘活动、地图市场和地理信息安全监管，进一步健全信用体系和质量监督体系，营造公平、开放、有序的地理信息市场环境。加强测绘成果管理、地图管理，推动测绘成果社会化应用服务，为国家和省重大决策

部署及行业可持续发展提供测绘成果保障。

促进测绘地理信息数字化发展。提升地理信息支撑社会治理数字化水平，发挥地理空间数据和专业技术优势，增强地理信息产业合力，支持和引导地理信息与大数据、人工智能、物联网、区块链等数字经济新业态融合发展。充分发挥测绘地理信息龙头企业带动作用，加快产业聚集，增强全省地理信息产业竞争力，推动测绘地理信息产业全方位高质量发展。

专栏 10 基础测绘工程	
1. 基础地理信息数据建设子工程	主要开展遥感影像数据快速获取和更新、基础地理信息数据整合更新、三维数据资源建设。
2. 海岸带测绘地理信息子工程	开展海洋测绘基准、海岸带地理信息资源建设、海洋基础地理信息数据整合等。
3. 政务地理信息服务子工程	积极做好“数字政府”测绘地理信息数据服务，提供政务用图保障。
4. 自然资源地理信息服务子工程	大力推进自然资源地理信息服务，开展地理国情年度监测工作、全省地理国情监测基本统计，提供“双高”示范省测绘地理信息服务。
5. 惠民便企公益测绘服务子工程	加强惠民便企公益测绘服务，推进我省北斗卫星导航定位社会化和行业应用、公益性地图保障、应急测绘保障服务，助推地理信息产业发展。
6. 基础测绘保障能力建设工程	加强基础测绘保障能力建设，推进新型测绘基准服务能力建设、新型基础测绘保障体系等建设。

第四节 提升基础地质与自然灾害防治能力

以基础地质调查、地质和海洋灾害调查评价为基础，着力提升地质、海洋灾害监测预警和防灾减灾能力，切实保障人民生命财产安全。

全面推进基础地质调查。全面推进区域地质综合调查、海岸带陆海统筹综合地质调查、多目标区域地球化学调查等基础性地质调查工作。围绕自然资源管理和重大地质环境问题需求，开展地表基质、生态地质、水文地质、环境地质和工程地质等专项调查。“十四五”期间基本实现我省陆域区域地质综合调查和1:25万多目标地球化学调查全覆盖，建立地表基质调查方法技术体系，为解决我省资源、环境、灾害等问题提供基础地质支撑。

推进城市地质调查全覆盖。开展城市基础性综合地质填图，建立地质体和地质单元全要素地质档案。查明三维地质结构，建立三维可视化基础地质结构模型、工程地质结构模型、地下水结构模型，开展城市重点区三维地质结构调查与地下空间可利用性评价。以城市为单元，建设城市地下空间基础信息平台，推进地下空间资源信息与基础地理、遥感、土地、地质矿产、地质环境、不动产登记、规划管理等信息资源整合和共享，建设城市地质大数据共享平台。到2025年，全省地级以上城市地质工作全覆盖，基本构建地质工作与新型城镇化发展深度融合的体制机制。

加强地质和海洋灾害防治。推进地质和海洋灾害调查评价，应用 InSAR 技术开展地质灾害隐患早期识别，开展地质灾害详细调查和重点隐患排查，实施岩溶地面塌陷和软土地面沉降专项调查，构建广东省地质和海洋灾害隐患“一张图”。加强地质和海洋灾害监测预警体系建设，完善省市两级地质和海洋灾害气象风险预警系统，构建专群结合的监测预警体系，建立软土地面沉降和岩溶地面塌陷监测网络。加强地质灾害隐患点综合治理，完成 45 处大型及以上地质灾害隐患点避险搬迁，完成 369 处大型及以上地质灾害隐患点治理工程，解除受威胁人口 14.89 万人。加强地质和海洋灾害防治宣传、培训和演练。

专栏 11 地质和海洋灾害防治体系建设

1. 建立地质灾害和海洋灾害调查评价体系

以粤港澳大湾区为重点，在地面塌陷高易发区逐步开展大比例尺岩溶塌陷专项调查与研究，在沉降严重区域开展软土地面沉降专项调查。在地质灾害易发区开展 1:5 万地质灾害风险调查评价，在受地质灾害威胁严重的集镇等人口聚居区开展 1:1 万地质灾害勘查。组织开展省海洋灾害风险普查，摸清海洋灾害隐患底数，查明重点区域抗灾能力，为开展海洋减灾应急管理提供权威的海洋灾害风险信息 and 科学决策依据。

2. 完善地质和海洋灾害监测预警体系建设

进一步完善地质灾害气象预报体系，构建专群结合的危害监测预警体系。在珠三角、雷州半岛和广花盆地建立软土沉降和岩溶塌陷地面监测网络。建立和完善海洋多要素立体观测网，做好海洋灾害预警预报业务、海洋生态预警监测业务等平台建设。建立健全灾害应急机动监测机制。

3. 探索陆海统筹的自然灾害防灾减灾体系

完善自然灾害防治体系，健全自然灾害“一体三预”^②工作机制，提升气象灾害、地震、地质灾害等多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力。搭建海岸带自然灾害立体化监测平台，实时感知典型自然灾害类型、关键要素及人文、自然过程，完善典型自然灾害主要承灾体的智能化探测技术。开展海岸带自然灾害成灾理论、致灾机理、形成过程和发生规律研究，并对其生长、消亡过程、灾害损失进行预测预警。构建韧性海岸带规划体系，评估海岸带灾后恢复能力及生态修复潜力，构建防灾减灾基础设施网络。开展海岸带生态修复及重点防灾减灾工程应用示范，实施红树林生态修复、生态海堤、海洋灾害防治等典型防灾减灾工程。

4. 健全防灾减灾科学研究和科普宣教体系

加强专业技术支撑队伍建设，强化对自然灾害形成机理、早期识别、成灾模式等方面的研究，支撑市政基础设施及安全设施建设。建立多方参与的防灾减灾宣传教育工作机制，开展科普宣教活动，普及灾害防治基础知识，与科普场所联合开展以自救互救为核心的应急技能宣传培训，开展防灾避灾演练，提高社会公众的防灾避险意识。

第五节 推进自然资源法治建设

落实依法治国基本方略，全力推进自然资源法治建设，规范行政权力行使，发挥法治对自然资源管理的引领和保障作用。

完善自然资源法规制度体系。加强涉自然资源管理地方性法规和政府规章的立改废释，不断完善我省自然资源法规制度体系。重点推进《广东省土地管理条例》等地方性法规的制定，开展国土空间规划、耕地保护、矿产资源管理、海域海岛保护、自然保护地、森林资源保护等重点管理领域的立法和研究工作。

^② 一体三预：“一体”是指科学有效、从上到下、左右贯通的应急指挥体系；“三预”是指事前预判、临灾预告、短临预警。

坚持立法和改革决策相衔接，充分利用好经济特区、地级以上市立法的权限，支持各地推动自然资源立法探索。加强规范性文件管理。

提高自然资源依法治理能力。严格落实重大行政决策公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等法定程序，提高自然资源领域重大行政科学决策水平。深化自然资源领域“放管服”改革，加大简政放权力度，加强事中事后监管，推行证明事项告知承诺制。建立职责明确、边界清晰、层级合理的自然资源权责事项清单，加强行政权责事项清单动态管理。全面落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大行政执法决定法制审核制度，组织开展依法行政抽查检查，推进严格规范公正文明执法。推广应用省行政执法信息平台和行政执法监督网络平台。认真做好行政应诉工作，推进行政纠纷实质有效化解。

构建自然资源法治保障体系。加强法治宣传教育，扎实做好“八五”普法工作。贯彻落实“谁执法谁普法”责任制，建立普法责任清单，开展社会普法。落实宪法法律学习和国家工作人员宪法宣誓制度，大力弘扬宪法精神，自觉维护宪法权威。落实学法用法制度，加大自然资源领域法律法规培训和配套政策宣讲，严格落实执法人员持证上岗和资格管理制度，落实法律顾问和公职律师制度。

第六节 严格自然资源执法监督

健全自然资源违法行为“全链条”监管机制，用“长牙齿”的硬措施落实自然资源执法监督，维护自然资源管理良好秩序。

健全自然资源执法体制机制。建立健全自然资源部门内部协作配合机制，完善落实前端疏导、中段提速、末端查处、考核问责等各环节政策措施，形成共同遏制违法用地工作“闭环”。加强沟通协作，建立完善自然资源部门与公安、司法行政、检察等机关之间的高效协作机制。强化属地责任，建立县级自然资源部门与乡镇街道综合行政执法衔接机制。推进林业执法监督机构设立，建立规范的林业行政执法体系。完善日常动态巡查工作制度，充分运用卫星遥感、智能视频监控、无人机监测等新技术手段，推动实现执法巡查网格化、高效化、常态化。强化执法监督成果运用，对违法用地问题严重地区实行用地计划指标“增违挂钩”，视情开展警示约谈、移送问责。推动违法建（构）筑物没收处置和强制拆除“裁执分离”，探索建立“速决速拆”机制。加强自然资源基层执法队伍建设，强化经费、装备及职业风险等保障。

开展重点领域专项行动。统筹开展土地卫片执法与农村乱占耕地建房问题专项整治，稳妥推进整治试点，坚持分类施策、分步整治；严格落实“八不准”，以“零容忍”的态度坚决遏制新增农村乱占耕地建房问题。开展交通基础设施和重点项目违法用

地专项整治，健全完善长效机制，压实市县政府主体责任、行业主管部门监管责任和项目建设单位依法用地责任，切实减少重大项目违法用地。持续开展林业“红线行动”，进一步规范林地和矿产资源管理，强化依法治林、依法治矿，严厉打击各类涉林涉矿违法违规行爲，维护良好的林地资源和矿产资源管理秩序。

推进自然资源纠纷调处。建立健全自然资源权属争议行政裁决制度，完善纠纷解决机制，加快构建全省权属争议案件“一套数”“一张图”，实现权属争议调处工作规范化、信息化管理。开展涉土地纠纷问题专项治理行动，及时有效化解土地山林等重点领域矛盾纠纷。开展集中治理重复信访、化解信访积案专项行动，落实领导包案制度。进一步完善信访保障机制，依法分类处理信访诉求，引入律师参与信访工作，探索信访维稳大数据综合分析研判平台和智慧接访大厅。

第十章 保障措施

坚持和加强党的全面领导，健全政策协调和工作协同机制，强化规划引导与约束，重点攻坚、强化监督，确保规划科学有序实施。

第一节 加强组织领导

发挥党总揽全局协调各方的作用，把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程，探索成立省自然资源管理工作委员会。畅通与国家有关部委沟通衔接渠道，构建省相关部门协调对接机制，建立健全上下联动、横向扩展的议事工作机制。省有关部门依托数字政府建设，加强工作对接与数据共享，共同推进规划任务落实。各地级以上市结合地区实际，进一步细化落实工作任务，推动规划实施落地见效。

第二节 突出重点攻坚

谋划推进一批创造型、引领型改革举措，在争创自然资源高水平保护高效率利用示范省、改革自然资源资产产权制度、探索生态产品价值实现机制、编制与实施调整重构型国土空间规划等一系列重要领域和关键环节率先取得突破。对本规划确定的约束性指标及重大改革举措、重大工程，应纳入各级国土空间规划和各相关专项规划，明确责任主体和推进要求，加强资金、资源、

技术等要素保障，确保资源配置和时序安排协调一致。

第三节 加快人才建设

构建完善干部选拔、教育培训、日常管理、干部监督、人才建设工作体系，打造高素质的自然资源系统干部队伍。健全激励导向的评价考核机制，调动广大干部特别是基层干部的积极性、主动性、创造性。实施高层次创新人才工程，通过省创新科研团队引进计划、省领军人才引进计划、院士工作站等，引进海洋科技发展、战略性矿产勘探开发等自然资源管理领域高层次人才。联合科研机构、高校、企业等开展研究，为自然资源保护与开发提供决策咨询，加强“政产学研金服用”深度融合。

第四节 强化监督实施

强化规划对全省自然资源保护与开发工作的统筹指导，全省涉及土地、海洋、森林、矿产、湿地等自然资源的保护与开发工作或专项规划，均应与本规划相衔接。健全自然资源主管部门主导、专家论证、公众参与的决策机制。加强统计监测与分析，提高自然资源管理数据准确性、及时性、权威性。建立健全规划中期与终期评估制度，跟踪分析规划实施存在问题。依法推进政务公开，建立信息发布和情况通报制度，增强社会公众知情权、监督权。加强全媒体平台宣传，充分利用“地球日”“土地日”“海洋日”“测绘日”“森林日”等，加大自然资源科普教育力

度，建立自然教育基地和科普文化场所，探索和丰富政府部门、社会组织、人民群众共建共治共享的实施路径。

附件 1

广东省自然资源保护与开发“十四五”重大改革

序号	改革任务	改革思路
1	争创自然资源高水平保护高效率利用示范省	立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化自然资源供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，紧紧围绕“全要素、全周期、全方位”和资源、资产、资本“三位一体”管理，系统推进自然资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，全面提高自然资源保护水平与利用效率。
2	开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点	按照“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”的所有者职责工作主线，以资源清单为依据，以调查监测和确权登记为基础，以落实产权主体为重点，着力摸清自然资源资产家底，实施有效管护，促进高效配置，完善收益管理，探索开展考核监督，加快建立统一行使、分级代理、权责对等、全民共享的所有权委托代理机制，切实落实和维护国家所有者权益，为完善自然资源资产产权制度、推进生态文明建设、促进高质量发展提供有力支撑。
3	探索自然资源 and 生态产品价值显化与实现机制	深入贯彻习近平生态文明思想，坚持“绿水青山就是金山银山”理念，以体制机制改革创新为核心，推进资源资产资本化和生态产业化，畅通自然资源要素和生态产品流通渠道，完善价格形成机制，探索具有广东特色的自然资源 and 生态产品价值实现路径。

序号	改革任务	改革思路
4	探索调整重构型国土空间规划编制与实施	探索调整重构型国土空间规划编制实施，统筹生产、生活和生态空间的调整重构，规划三类空间正向优化的实现路径。引导减量空间清退，逐步恢复生态安全格局和良好生态环境。推进存量空间提质增效，实现产业用地集聚和生活空间品质提升。强化增量空间精准投放，划定产业用地控制线，重点保障国家和区域重点项目、基础设施和民生用地。实施流量空间用地规模封闭管理，妥善解决历史挂账建设用地问题。做好弹性空间科学留白，为重大战略项目和应对重大公共安全预留空间。调整重构型规划编制时，聚焦于增加规划弹性，如弹性边界、流量规模、规划管理权限等。规划实施时，进一步深化“三旧”改造探索，深入推进岸线资源整治修复与盘活利用，全面开展土地整理、生态保护修复、乡村治理“三位一体”的全域土地综合整治，逐步实现城镇空间集聚高效、生态空间完整连通、农业空间集中连片。
5	推动工业用地配置改革	建立健全工业用地分类保障机制，支持实体经济发展。一是推动工业用地精准高效配置。对于市场需求建议和政府招商引资的工业项目，积极探索实施“标准地”“带项目”“带方案”供应。鼓励加大标准厂房供给，保障中小企业生产空间。二是加大存量工业用地盘活力度。鼓励各地采取统一收储后出让、引导企业协议转让、“三旧”改造等多种方式整理工业用地。探索实施二三产业混合供地，建立不同产业用地类型合理转换规则。三是建立工业用地全周期管理机制。建立工业项目监管协议制度，探索建立工业用地大数据平台，实现工业用地规划计划、项目招商、土地供应、开发利用等各环节多部门协同监管。

序号	改革任务	改革思路
6	深化集体经营性建设用地入市改革	贯彻落实中央和省关于深化农村土地制度改革的部署和要求，加快构建城乡统一的建设用地市场。开展集体经营性建设用地摸底调查，摸清全省集体经营性建设用地底数，建立集体经营性建设用地数据库。按照国家统一部署，在《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（广东省人民政府令第100号）基础上，研究制定我省集体经营性建设用地入市若干措施，进一步规范和加快集体经营性建设用地入市，激活农村土地资源，提高农村集体经济组织和农民收入，推动城乡融合发展和乡村振兴。
7	深化自然资源审批制度改革	全面融入“数字政府”建设，深化“放管服”改革。深入推进规划用地“多审合一、多证合一、多验合一、多测合一”改革，大力推行在线审批、“不见面办事”。多措并举强化资源要素支撑，全力推进省重大项目开工建设。根据面状、线状、点状项目用地实际情况，区别对待、分类管理，探索采取不同的审批方式。充分运用“智慧自然资源”建设成果，加强科技支撑，切实提升审批效率。

附件 2

广东省自然资源保护与开发“十四五”重大工程

序号	工程名称	工程内容	预期绩效目标	组织实施单位
1	垦造水田工程	按照“以补定占、以需定垦”原则，2021—2023 年实施垦造水田三年行动计划，全省至少垦造 15 万亩水田，严格落实耕地占补平衡，牢牢守住耕地保护红线。	2023 年底，全省至少完成 15 万亩垦造水田任务，严格落实耕地占补平衡，牢牢守住耕地保护红线。	省自然资源厅、省财政厅、省农业农村厅、省国资委、省建工集团、省农垦集团；相关市县人民政府
2	全域土地综合整治工程	开展国家批准的 1 个县域试点和 20 个镇村试点，谋划开展一批省级试点。以科学合理规划为前提，整体推进农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村风貌提升。	开展 21 个国家试点和若干省级试点，编制实施方案上报自然资源部备案同意后开展实施，优化生产、生活、生态空间格局，实现生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀。	省自然资源厅；相关地级以上市人民政府

序号	工程名称	工程内容	预期绩效目标	组织实施单位
3	重要生态系统保护和修复重大工程	实施“南岭生态屏障保护修复工程、粤港澳大湾区生态屏障保护修复工程、蓝色海洋生态屏障保护修复工程、五大干流生态保护修复工程、生态廊道保护修复工程、生态保护和修复支撑体系工程”六大生态保护修复工程。	编制完成并实施《广东省重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》，确定我省重点区域重大生态修复工程，落点至县，开展生态修复。	省自然资源厅、省发展改革委、省生态环境厅、省水利厅；各地上级人民政府
4	以国家公园为主体的广东特色自然保护地体系建设工程	对全省各级各类自然保护地整合归并优化，开展勘界立标、确权登记、本底调查、总体规划及专项规划编制，以及生态保护、物种保育、生态治理、生态监测、科普宣教和标准化、规范化、信息化等自然保护地能力建设，提升自然生态空间承载力。同时，会同相关部门共同解决原住居民、集体人工商品林、矿业权、小水电站、生产经营设施等历史遗留问题。	完成南岭国家公园主要建设任务，积极推动丹霞山国家公园设立前期相关论证工作，以及全省自然保护地整合归并优化。完善自然保护地体系地方性法规、管理和监督制度，提升自然生态空间承载力，初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系，力争管理工作走在全国前列。	省林业局；各地上级人民政府

序号	工程名称	工程内容	预期绩效目标	组织实施单位
5	地质和海洋灾害防治工程	<p>开展1:5万地质灾害风险调查评价，深化地质灾害早期识别、形成机理和规律认识，总结成灾模式，开展不同层次地质灾害风险区划，提出综合防治对策建议。对沿海县（市、区）开展海洋灾害普查，包括致灾调查与评估、重点隐患调查与评估、风险评估和区划。组织实施大型及以上和中小型地质灾害隐患点综合治理，建成地质灾害大数据管理平台。</p>	<p>一是深化地质灾害早期识别、形成机理和规律认识，总结成灾模式，开展不同层次地质灾害风险区划，提出综合防治对策建议，进一步提升我省地质灾害综合防治减灾能力。二是摸清海洋灾害隐患底数，查明重点区域抗灾能力，客观认识海洋灾害风险水平，为全省各级政府有效开展海洋灾害防治和应急管理工</p> <p>作、切实保障社会经济可持续发展提供权威的海洋灾害风险信息 and 科学决策依据。三是基本消除大型及以上在册地质灾害隐患点，保障人民群众生命财产安全。四是建成“四级联动”（省、市、县、镇）、“四位一体”（监测、预警、预报、采集）、“三员共享”（管理人员、巡查人员、群测群防人员）的地质灾害大数据管理平台，实现地质灾害防治标准化、信息化、精准化、便捷化管理目标。</p>	<p>省自然资源厅； 各地上级人民政府</p>

序号	工程名称	工程内容	预期绩效目标	组织实施单位
6	海洋产业集群建设工程	<p>聚焦打造海上风电、海洋油气化工、海洋工程装备制造、海洋船舶工业、海洋旅游以及海洋渔业等6大海洋产业集群，依托特有位优势和现有海洋产业发展基础，逐步完善上下游产业链，着重在深海关键技术与装备、深水油气资源开发、海水养殖和海洋生物技术、海洋可再生资源、海洋电子信息等领域突破一批产业关键技术，推动核心设备国产化，逐步形成规模化的产业集聚，进一步提升广东海洋产业综合竞争力，推动海洋高质量发展。</p>	<p>海洋生产总值继续保持全国首位，海洋经济向质量效益型转变取得明显成效，打造5个千亿元以上的海洋产业集群。</p>	<p>省自然资源厅、省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、省文化和旅游厅；沿海各地上级以上市人民政府</p>

序号	工程名称	工程内容	预期绩效目标	组织实施单位
7	绿色矿业发展工程	制定出台绿色矿业发展政策文件，科学编制矿产资源十四五规划，大力推进韶关市绿色矿业发展示范区建设，完成矿产资源国情调查，摸清矿产资源家底，加强基础地质调查和战略性矿产资源勘查，强化资源保障作用，加强绿色矿业管理和技术支撑能力建设，全面推进绿色矿业发展。	到2025年，全省持证在采矿山100%达到绿色矿山建设标准，韶关市绿色矿业发展示范区建设取得显著成效。矿产资源家底基本摸清，矿产资源保障能力进一步提升，全省勘查开发布局基本合理，矿业产业结构完善，资源开发利用效率显著提升，绿色矿业发展新格局基本形成。	省自然资源厅、省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、省生态环境厅、省应急管理厅、省国资委、省地质局；各地级以上市人民政府
8	基础测绘工程	主要包括开展基础地理信息数据库建设工程、海岸带测绘地理信息工程、政务地理信息服务工程、自然资源地理信息服务工程、惠民便民企业地理信息服务工程、基础测绘保障能力建设工程等。	到2025年，建成科学高效的新型基础测绘体系，形成现代化测绘地理信息服务保障新格局，保持我省基础测绘事业走在全国前列，实现保障重大战略实施更加充分精准、服务社会民生更加广泛显著、支撑自然资源管理更加高效有力，在落实“两服务、两支撑”中实现自身的改革发展，助力现代化经济体系建设更加高效。	省自然资源厅

序号	工程名称	工程内容	预期绩效目标	组织实施单位
9	智慧自然资源建设工程	以空间地理数据为基础，以自然资源调查评价监测体系建设为支撑，形成统一空间基础和数据格式的全省自然资源调查监测“一张底图”和国土、森林、湿地等自然资源“一套数”，构建全域全要素一体化自然资源三维时空数据库。加快业务系统集成优化，推进政务流程全面优化，实现政务服务跨地区、跨部门、跨层级协同办理、联动监管。充分利用区块链、大数据、人工智能等新一代信息技术，推进动态调查监测评价、实时预测预警分析，持续完善自然资源调查监测评价、监管分析应用体系建设。	保障自然资源底数清晰、配置科学、保护有力、利用高效，为我省“数字政府”提供权威的自然资源时空数据服务，落实自然资源政务服务“一网通办”、自然资源管理“一网统管”。	省自然资源厅、省政务服务数据管理局