

揭阳市自然资源保护与开发“十五五”规划

(公示稿)

自然资源是人类生存根基、高质量发展的物质载体与空间依托，事关粮食安全、生态安全与经济长远发展，全面提升自然资源保护利用质效，对推动揭阳经济提质增效、稳步发展意义重大。为落实市委、市政府和省自然资源厅的工作要求，依据《广东省自然资源保护利用“十五五”规划》《揭阳市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》和《揭阳市国土空间总体规划（2021-2035年）》，制定本规划。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入践行习近平生态文明思想、习近平经济思想，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话、重要指示精神和关于自然资源工作重要论述，全面落实省委“1310”具体部署和市委“1135”工作思路，锚定高质量发展和高水平保护协同，以“保障安全、赋能发展”为主线，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为全力建设产业强市、和美揭阳，加快打造粤东高质量发展新增长极提供有力支撑。

到2030年，耕地空间布局更加优化，耕地“三位一体”保护成效显著；资源集约节约利用水平实现新突破，要素精准配置效能全面增强；山水林田湖草沙系统治理纵深推进，

生态价值实现机制不断健全；现代海洋产业体系加快构建，海洋经济发展新高地建设提质提速；自然资源现代化治理水平大幅提升，各类制度机制落地见效、运行高效。

专栏“十五五”全市自然资源保护利用主要指标					
序号	指标	2025年	2030年	属性	
资源保护	1	耕地保有量（万亩）	88.18	≥88.18	约束性
	2	永久基本农田保护保有量（万亩）	77.87	≥77.87	
	3	森林覆盖率（%）	50.9%	依据上级下达任务确定	
	4	森林蓄积量（万立方米）	1155.18		
	5	大陆自然岸线保有率（%）	45.5		
资源利用	6	城镇开发边界内新增建设用地规模（万亩）	≤5.43	≤4.75	预期性
	7	实施低效用地再开发面积（万亩）	——	≥[1]	
	8	单位GDP建设用地使用面积下降率（%）	——	≥7	
	9	海洋生产总值（亿元）	399.5	待定	
基础支撑	10	1:5万区域地质调查覆盖率（%）	84.3	86	预期性
	11	在册地质灾害点综合治理率（%）	100	100	
	12	城市级实景三维覆盖面积（平方公里）	96	待定	

注：1. []内为5年累计数；

二、完善自然资源资产管理，推动自然资源资产加快增值

夯实统一的自然资源产权底板。依托不动产登记数据分类分步开展各类地籍调查，整合多类权属登记数据，构建统一产权底板，摸清国有自然资源资产底数。坚持建用并举，

依托国土空间基础信息平台实现多业务数据互通，支撑规划、用地用海审批、城市更新、土地整治等全流程管理，保障权属信息精准。同步推进多部门数据共享，赋能资源高效配置，持续优化营商环境。

健全自然资源资产产权管理体系。完善自然资源资产产权体系，制定并动态调整全民所有自然资源所有者职责清单，健全土地、矿产、海域立体分层确权及二级市场流转规则，探索自然资源特许经营权设置。构建全链条自然资源资产管理制度，常态化开展资产清查，摸清资产实物与价值底数，搭建国有自然资源资产“一张图”，规范资产报告制度，自觉接受人大与社会监督。

建立完善自然资源资产价值实现机制。健全自然资源资产有偿使用制度，推动公共用地市场化供给，全面实行矿业权竞争出让，规范海域市场化出让并落实海域使用生态补偿，探索建立体现资源稀缺程度的价格机制。编制资源配置方案，积极推动自然资源资产组合供应。拓宽生态产品市场化交易路径，推进森林碳汇、水资源保护交易，抓好矿山生态修复与矿产综合利用，促进产业绿色转型。严守自然岸线占补平衡。以揭西县为试点探索生态补偿、资源权益交易模式。

三、强化国土空间规划管控，引领区域高质量发展

主动融入大湾区发展格局。完善互联互通基础设施，强化与大湾区核心城市联动衔接。有序承接湾区战略性新兴产业、高新技术产业外溢转移，提质扩容揭阳潮汕国际机场，做强港口枢纽，深度融入大湾区港口群协同发展体系。

深化国土空间管控。严守主体功能区战略，强化控制性详细规划的刚性约束与弹性引导，按需编制村庄规划。健全规划逐级传导机制，建立空间类专项规划编制清单，动态更新重点项目库保障项目落地。严格规划修改法定程序，落实年度体检、五年评估制度，实行规划全流程留痕监管，切实维护规划严肃性与实施成效。

健全统一衔接的国土空间用途管制制度。严守“三区三线”底线管控，定期体检评估正向优化规划分区、城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线和重点项目清单。实施分区差别化管控，细化用途准入正负清单。完善全域用地转用规则，出台用地转换激励政策，在揭西探索生态空间转用路径。深化规划许可改革，推行用地用林用海并联审批，推广“拿地即开工”，优化临时用地使用、存量建筑功能转换及低空空域利用管理机制。

提升高品质城市建设水平。聚焦中心城区、县城、小城市等重点区域，开展城市更新、“粤美县城”等城市空间规划设计，分级分区落实城市设计管控，塑造优质空间风貌。有序推进城市更新，优先完善公共服务设施配套，实施老旧小区改造与人居环境综合整治。稳步开展古城微改造，加快榕江南北河沿岸、环黄岐山等城市重点片区提质升级，持续优化城市功能和环境品质。

因地制宜推动城乡融合发展。以棉湖为试点培育小城市，择优打造一批土地、产业、发展优势突出的现代化中心镇。深挖农文旅融合发展潜力，稳妥推进农村宅基地改革与集体

经营性建设用地入市，畅通城乡要素双向流通渠道。

四、统筹山水林田湖草系统治理，筑牢生态安全本底

加强生态空间保护管控。依托自然山水本底，加强生态保护修复建设，构建“四山三水一带多廊”的生态安全格局。严守生态保护红线，严格把关准入情形和调整条件，实施分级分类管控，严格管控人为活动。健全自然保护地体系，推进完成自然保护地整合优化，实行分级设立、分级管理、分区管控，落实经营性项目特许经营管理制度。加强生物多样性保护，建立自然保护区监测体系和生物多样性基础数据库，加强天然林、古树名木、红树林、水生生物及水产种质等保护，积极防治外来物种入侵。

提升生态系统综合治理。编制实施国土空间生态修复规划，推进生态修复重点区域、重点工程建设。持续推进历史遗留废弃矿山生态修复，因地制宜分区分类综合治理，鼓励利用市场化方式、开发式治理，废弃矿山修复为农用地腾退的建设用地指标可流转使用。推进海岸带综合整治修复，积极推进人工岸线生态化改造，提高自然海岸线保有率，大力实施海洋生态保护修复工程，争取列入中央、省支持项目，探索推进“生态保护修复+产业”融合模式，鼓励和支持社会资本参与。加快推进地质灾害隐患点综合治理，综合运用多种方式，因地制宜实施防治方案。

积极稳妥推动碳达峰、碳中和工作。科学推进国土绿化，增加森林资源总量，增强生态系统碳汇能力。探索碳汇补偿和交易机制，研究制订生态系统碳汇核算方法，探索碳排放

权交易，建立碳汇价值多元化生态保护补偿机制，试点推进碳汇功能重要的生态功能区作为转移支付考量的重要因素。

五、完善要素保障供给机制，促进资源精准高效配置

大力盘活存量资源释放利用潜力。全面摸清各类存量资源资产，加快不动产确权登记，分类评估盘活潜力并建立盘活清单。健全低效用地标图入库机制，制定再开发方案与年度实施计划，推进城镇低效用地提质改造，有序盘活农村闲置宅基地，稳妥推动集体低效用地入市，出台财税、指标配套奖惩政策，鼓励多方参与改造。加大批而未供和闲置土地处置力度，建立动态台账并加速消化，建立健全供后监管机制。坚持节约集约用地，促进增量转向增存开发，推进土地立体开发和产业用地混合利用、集中连片改造等节地模式。合理引导用地混合供给与功能兼容转换，妥善化解土地历史遗留问题。

统筹增量空间提升配置效能。严格管控城镇建设用地总规模，市级统筹调配用地增量与供给时序。资源配置优先保障制造业、重点园区发展，统筹保障用地、用林、用海合理需求，从严管控耕地占用指标。完善要素保障机制，更新城市基准地价，推行多事项联动审批，搭建用地用矿全流程动态监管体系，打造招商土地超市平台。加大重点片区土地收储力度，创新供地方式，推广带方案出让，探索复合用地、混合用地和创新型产业用地供给模式。

深入推进全域土地综合整治激活流量资源。科学谋划全域项目，坚持产业融合与长效运营思路，打造一批可复制示

范项目，以点带面推动整治提质增效。以县域统筹、乡镇实施为单元，因地制宜实行差异化整治模式。建立建设用地指标联调机制，设立“指标池”，探索推行“地票制度”，制订形成指标市县交易、调剂、收购办法。出台低效用地再开发政策，衔接“三旧”改造、工改工要求，统筹盘活存量低效用地。探索留用地规范管理、有偿退出及闲置农房盘活路径，打造可复制推广典型案例。压实属地与部门责任，健全常态化监督考核机制。

六、健全海洋空间开发保护制度，推动海洋经济聚链成群发展

统筹优化海洋空间开发利用布局。实施海岸带分段分类精细化管控，按功能分区实行差异化管理，细化开发准入负面清单，从严管控围填海、湿地侵占行为。落实海岸线占补、有偿使用及指标交易机制，守住自然岸线保有底线。建立岸线修复台账，向上争取专项资金常态化海岸线生态修复，推动海岸带开发绿色低碳转型。差别化管控无居民海岛，完善海域立体分层确权，探索海域立体复合利用。持续推进现代化海洋牧场“标准海”供应，布局深水海上风电，推广“海上风电+海洋牧场”共建模式。加快海上风电母港、海工装备制造园区、渔港经济区、区域物流枢纽等海洋产业平台建设。

加快构建现代化海洋产业体系。以海洋新能源为突破口，聚力布局深远海海上风电，攻关波浪能、潮汐能、海水制氢等前沿技术，联动校企院所搭建科创转化平台，培育海洋新

质生产力。做强海洋工程装备制造基地，重点建设海上风电机组总装基地、造船业产业基地。建设智能化海洋牧场，推进“风渔游结合”融合模式，大力发展海洋水产品精深加工，实施深蓝种业工程，整合滨海旅游资源发展海洋文旅。加快培育海洋新质生产力，发展海洋新能源、海水综合利用、海洋生物制药等新兴产业。加快推动智慧海洋建设，拓展海洋信息服务。

七、筑牢重点领域资源安全基石，提升自然资源安全保障效能

严守耕地保护红线。统筹林耕空间治理，大力实施垦造水田、补充耕地项目，打造一批“百亩方”“千亩方”“万亩方”耕地集中整治区。持续实施田长制，推广“公众田长”小程序，构建“田长+”联动管护机制，完善执法司法协同保障体系，健全监督考核制度。健全县级自然资源部门立案查处和属地镇街日常巡查监管机制，妥善处置存量违法用地、非住宅类农村乱占耕地问题。深化耕地占补平衡制度改革，从严管控永久基本农田占用和补划，优先将已建成高标准农田补划为永久基本农田，切实守牢耕地保护红线和粮食安全底线。

保障矿产资源产业链供应链安全。强化重点矿产资源勘探开发，摸清稀土、铜锡铅锌等矿种资源底数，新增优质矿产地。统筹划定海砂储备区、合理规划开采范围与时序，探索深海矿产开发，规范地热、矿泉水开发管控，推动矿产规模化集约开采。矿业权全面实行竞争性出让，严格出让权限

管理，强化出让交易全程监管。持续推进绿色矿山建设，2030年底持证矿山全部达标，无法建成绿色矿山的有序关停。压实企业与属地政府责任，落实闭坑矿山生态修复工作。

构建测绘地理信息新安全格局。完善地理信息数据管理制度，落实分级分类管控，实行差异化数据供给。强化涉密地理信息对外提供全流程监管，优化地图审核权责，从严督查测绘资质、成果质量与地图市场，抓实行业安全生产。赋能AI、大数据、自动驾驶、卫星互联网等地理信息新技术新业态创新发展。

夯实地质和海洋灾害防治能力。开展重要隐患点、重点区域、高风险区域乡镇1:1万精度地质灾害精细化调查评价，持续升级完善地质灾害防御一张图，落实“隐患点+风险区”双控管理。动态更新隐患点台账，分类实施整治，2030年前完成所有未治理地质灾害点工程治理。升级地灾监测预警体系，普及新型监测技术。搭建海洋多要素立体观测网络，建成海洋灾害、生态、海岸带综合监测预警平台，依托海上风电平台拓展海洋风险监测预警应用，强化海水倒灌、地震海啸、赤潮绿潮等预警监测。构建政府统筹、自然资源牵头、多方协同、群众参与的联防共治机制，完善防灾应急预案，常态化开展科普宣传与应急演练，全面提升风险防范与应急处置水平。

八、建设自然资源“一张图”，构建统一治理底座

强化基础测绘建设统一地理底图。全面推进实景三维揭

阳建设，完成县级城镇开发边界内的 LOD1.3 级城市级实景三维模型搭建，鼓励开展部件级实景三维建模。适时开展惠来近岸海域的海底地形地貌测绘，整合多源地理信息数据，健全数据共享共用机制，提升数据综合利用效能。

建立统一自然资源调查监测现状底图。统筹推进年度国土变更、林草湿地常态化监测，扎实开展第四次全国国土调查和第一轮海域海洋综合调查，夯实自然资源空间现状数据基础。

拓展多维应用场景提升落地实施成效。构建统一时空底座，搭建国土空间数字平台，完善多规合一专题地图。聚焦耕地保护、规划监管等重点领域业务搭建实用数字化场景。依托卫星遥感、无人机测绘开展全域动态监测，摸清资源底数，以场景化数字应用全面提升空间精细化治理水平。

九、组织实施

坚持党的全面领导，发挥党总揽全局、协调各方作用，统筹协调规划实施重大事项，保障各项部署落地执行。明细责任主体，压实统筹协调、督导落实职责，深化部门协同联动，全流程管控实施环节，推动各类工程项目落地达效。拓宽资金筹措渠道，强化经费支撑保障；建强专业队伍，培育青年骨干力量，提升队伍履职综合素养。健全规划实施动态监测评估机制，适时优化调整工作举措，重大事项严格按程序向市委、市政府请示汇报。

附件：重大改革行动工程

序号	名称	重点举措
(一) 重大改革 (2 项)		
1	健全国土空间规划实施机制改革	依托年度体检评估建立规划动态调整机制，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束机制，统筹控制性详细规划刚性管控和弹性适配，推动规划全流程全程留痕管理制度，搭建全域全要素统一衔接的国土空间用途管制框架，完善配套规划许可制度。
2	全域土地综合整治系列配套政策改革	建立建设用地指标联调机制，搭建统一“指标池”，探索推行地票制度，出台市县指标交易、调剂、收购管理办法。完善留用地管理制度，探索宅基地规范管理、有偿退出及闲置农房盘活路径，打造可复制推广典型案例。稳妥开展集体经营性建设用地入市试点，同步研究配套专项激励政策。
(二) 重大行动 (6 项)		
3	深化城市设计更新行动	聚焦榕江南北河两岸、环黄岐山等重点片区编制城市设计方案，细化空间风貌管控细则。稳步推进城市更新行动，推动古城“微改造”和老旧街区、老旧小区、老旧厂房、城中村等更新改造，推动“粤美县城”设计成果落地实施，补齐教育、医疗、体育等民生领域公共服务设施短板。

4	盘活存量资源增效行动	全面摸清未确定使用权人国有建设用地，国有林场及国有农场的土地、森林、水域等自然资源资产以及行政事业单位、国有企业占有使用国有自然资源资产，建立自然资源资产动态台账，开展盘活利用潜力评估，建立盘活清单，推进盘活利用。出台实施低效用地再开发利用方案，衔接“三旧”改造、“工改工”相关政策，统筹盘活存量低效用地。
5	强化土地要素保障行动	完善土地要素统筹保障机制，搭建招商土地超市平台，精准匹配重点项目用地、用海、用林需求，搭建全流程动态监管体系。建立用地、用海、用林联审联动机制，优化项目审批绿色通道。加大重点片区土地征收储备力度，创新土地供给方式，全面推行土地带方案出让，积极探索复合用地、混合用地及创新产业用地供给新模式。
6	优化耕地保护提质行动	加快推进统筹林耕空间治理，滚动实施垦造水田、补充耕地“三年”行动计划和年度实施方案，打造耕地集中整治区。持续实施田长制，推广“公众田长”小程序，创新推行“田长+”联动管护模式，健全田长制监督考核机制，切实守牢耕地保护红线和粮食安全底线。
7	海岸带生态管控行动	实施海岸带分段分类精细化管控，按功能分区实行差异化管理，细化开发准入负面清单，严控围填海与湿地侵占。落实海岸线占补、有偿使用及指标交易机制，守住自然岸线保有底线。建立岸线修复台账，向上争取专项资金持续开展海岸线生态修复，推动海岸带开发绿色低碳转型。
8	数智赋能自然资源行动	构建统一时空底座，搭建国土空间数字平台，完善多规合一专题地图。聚焦耕地保护、规划监管等重点领域业务搭建实用数字化场景。依托卫星遥感、无人机测绘开展全域动态监测，以场景化数字应用全面提升空间精细化治理水平。

(三) 重大工程 (4 项)		
9	蓝色引擎赋能工程	聚力布局深远海海上风电, 做强海工装备制造, 建设现代化海洋牧场, 实施深蓝种业工程。联动校企院所搭建科创平台, 攻关海洋新能源技术、海水综合利用、海洋生物制药等, 抢占海洋经济赛道, 培育海洋新质生产力。
10	全域生态提质工程	统筹推进重要生态系统、农业空间、重要廊道与生物多样性网络修复三大生态修复任务。全面完成历史遗留矿山生态治理任务。针对资深湾、靖海港、神泉港、榕江出海口等重点区域实施海洋生态修复工程, 系统修复各类重点生态单元。
11	地质和海洋灾害防治能力提升工程	开展重点区域 1:1 万精度地质灾害精细化调查评价, 持续升级完善地质灾害防御一张图, 落实“隐患点+风险区”双控管理。更新隐患点台账, 分类实施整治, 2030 年前完成所有未治理地质灾害点工程治理。升级地灾监测预警体系, 普及新型监测技术。搭建海洋多要素立体观测网络, 建成海洋灾害、生态、海岸带综合监测预警平台, 依托海上风电平台拓展海洋风险监测预警应用。
12	“一张图”建设工程	锚定“统一地理底图、统一调查、统一产权底板、统一规则、统一生态修复”目标, 有序推进自然资源管理和国土空间规划“一张图”建设。全面推进实景三维揭阳建设, 常态化开展年度变更调查、林草湿调查监测, 扎实开展第四次全国国土调查和第一轮海域海洋综合调查, 夯实全域空间治理数据基底。