广东省自然资源保护利用“十五五”规划

为全面提升自然资源保护利用水平，根据《自然资源保护利用“十五五”规划》《广东省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》和《广东省国土空间总体规划（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，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，深入贯彻习近平总书记关于自然资源工作重要论述和对广东系列重要讲话重要指示精神，完整准确全面贯彻新发展理念，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，全面落实省委“1310”具体部署，统筹发展与安全，以改革创新为根本动力，以高水平保护、高效率利用为核心，推动自然资源管理职责从整合到融合、空间从局部到全域、要素从资源到资产、保护从分散到系统的迭代升级，全地域、全要素、全流程提升自然资源治理体系和治理能力现代化水平，为广东在推进中国式现代化建设中走在前列贡献自然资源力量。

到2030年，国土空间规划体系进一步完善，自然资源管理和国土空间规划“一张图”全面建成运行，自然资源资产管理制度

更加完善，存量资源资产配置体系更加健全，要素市场化配置改革取得实质性进展，海洋强省建设取得显著突破，美丽中国先行区建设取得标志性成果，重要战略性矿产供应能力不断增强，地质海洋森林灾害防治体系不断健全，时空信息新型基础设施更加完善，法治自然建设扎实推进，国土空间安全韧性不断增强，自然资源治理体系和治理能力现代化水平走在全国前列。

专栏 1　“十五五”全省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）	≥2751	≥2751	约束性
	2	永久基本农田保护面积（万亩）	≥2523	≥2523	
	3	大陆自然岸线保有率（%）	≥36.4	不低于国家下达目标值	
	4	森林覆盖率（%）	56.92		
	5	森林蓄积量（亿立方米）	7.33	7.65	预期性
资源利用	6	城镇开发边界内新增建设用地规模（万亩）	[≤162.33]	≤304.37*	
	7	盘活存量土地和低效用地面积（万亩）	—	≥[25]	
	8	单位 GDP 建设用地使用面积下降率（%）	[14.9]	≥27.5*	
	9	海洋生产总值（万亿元）	2.044	2.8	
	10	林业产业总产值（万亿元）	1.02	1.3	
基础支撑	11	全省 1:5 万区域地质调查覆盖率（%）	70.1	基本覆盖	
	12	北斗卫星导航定位基准站数量（个）	324	≥359	
	13	优于 1 米遥感影像陆域覆盖次数	43	≥68	

注：1.[　]内为 5 年累计数；

2.*为 2021—2030 年的 10 年累计数。

二、完善自然资源资产管理制度体系

（一）夯实自然资源产权底板。推进统一调查监测，组织开展广东省第四次全国国土调查和新一轮海洋综合调查，统筹开展

林草湿荒等资源调查监测以及基础地质、矿产资源国情、不动产权籍等专项调查，开展地下水调查监测评价，推进岭南特色自然资源和人文资源调查，强化自然资源监测，健全海洋生态预警监测体系。推动完善调查监测制度，统一规则和技术标准，打造“一次采集、多方应用”的共享生态。分层分级推进具有完整生态功能的自然生态空间和全民所有单项自然资源确权登记，逐步实现全覆盖。加强不动产统一登记，持续化解不动产登记历史遗留问题，完善城市更新相关的不动产登记制度，推行不动产单元代码“一码关联”，加快建设全省统一的不动产权籍数据库，构建“一张图”统一产权底板。

（二）强化自然资源资产产权管理。编制全民所有自然资源资产所有权资源清单，探索核算价值量，编制自然资源资产负债表，完善统一报告制度，研究探索责任考核办法。健全自然资源资产权利体系，推进土地、海域立体分层设权，探索立体分层设置矿业权。依法稳妥推进工商业用地使用权续期。

（三）深化自然资源资产市场化配置。以挖掘和提升自然资源资产价值为导向，完善自然资源有偿使用、交易和价格管理制度，深化要素市场化配置综合改革，积极盘活国有企业存量土地，探索建立资源权益指标市场化交易机制。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，加快发展建设用地二级市场，优化提升“粤地易购”平台，建立全省产业地图。支持各类自然资源资产依法流转经营。积极推动自然资源资产组合供应，协同推进实物整备、

设权赋能、权利归集、组合配置。加强和改进土地储备工作。

专栏 2 要素市场化配置综合改革
土地要素市场化配置综合改革。落实《粤港澳大湾区内地九市要素市场化配置综合改革试点实施方案》要求，重点围绕土地管理制度改革、优化产业用地供应、以市场化方式盘活存量土地、建立健全城乡统一的建设用地市场、推进合理有序用海、探索构建统一的绿色要素交易体系等 6 方面深化改革。

三、完善国土空间规划和用途管制体系

（四）完善国土空间规划体系。深入实施主体功能区战略，根据国家、省重大战略适当优化细化部分地区主体功能，划定能源资源富集区、历史文化资源富集区、海洋空间重点优化区等特殊功能区，研究实施环南昆山—罗浮山县镇村高质量发展引领区等重点区域规划，完善差异化支持政策体系。强化“三区三线”管控，实施健全国土空间规划实施机制改革，探索建立规划动态维护和正向优化机制，健全专项规划统筹管理制度，深化详细规划“编用管修”制度改革。加强生态环境分区管控、河湖水域岸线空间管控等与国土空间规划衔接。

（五）健全空间用途管制和规划许可制度。按照覆盖全域全类型和统一衔接要求，总结推广用途管制和规划许可改革试点经验，推动用地审查与规划许可有机融合、用地用林用海联动审批、职权依法合理委托实施。探索特大城市、超大城市连片开敞空间依法办理用地手续但不纳入城乡建设用地规模管理。根据工程实施需要，完善先行用地政策。探索完善生态空间、乡村地区准入机制。

（六）推动区域和城乡空间融合发展。加强空间协同、设施互联、治理联动，促进都市圈同城化发展。创新公共服务标准，加强城市设计风貌管理，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，支持培育小城市，推动“粤美县城”等规划设计落地实施。持续推进“粤美乡村”品牌建设，强化农村村民建房用地管理和风貌管控。

专栏 3 优化国土空间格局
1.健全国土空间规划实施机制改革。重点探索根据年度体检评估结果开展规划动态调整机制，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束机制，探索详细规划分层分类和动态编制，深化存量地区详细规划编制实施与土地政策融合创新，建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度，加快构建国土空间规划标准体系。支持深圳建立健全深港 2050+城市发展愿景交流合作机制。
2.粤港澳大湾区空间协同与要素高效配置行动。聚焦大湾区一体化发展，高水平规划建设“黄金内湾”，有序推动广州、深圳等都市圈成立共同规划委员会，强化探索建立都市圈跨界地区规划协同与合作开发机制，携手港澳健全规划协商合作机制，共同推动若干珠三角九市一体化重点地区规划共编共治，推动空间资源统筹配置和要素跨区域高效流动。

四、完善一体化生态保护和修复体系

（七）实行耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。严格落实耕地保护和粮食安全党政同责要求，强化耕地总量管控和占补平衡管理，健全“田长+执法”联动机制，深化耕地保护“全链条”监管。开展“锦绣良田”行动。扎实推进统筹耕林空间治理试点，编制实施省级耕地保护和国土绿化空间专项规划。实施耕地集中整治区建设，建立健全永久基本农田正向优化管控机制，划定永久基本农田储备区。稳步推进耕地质量保护与提升，逐步把具备

条件的永久基本农田建成高标准农田。

（八）完善就地和迁地保护体系建设。实施自然保护地整合优化，推动成果落地，强化监督管理。高质量推动南岭国家公园候选区设立和丹霞山国家公园候选区创建，新建一批郊野公园、山地公园。高水平建设华南国家植物园、国际红树林中心和国家林草局穿山甲保护研究中心，推动构建动植物迁地保护网络。加强典型生态系统、珍稀濒危野生动植物及其栖息地保护，实施古树名木保护提升行动。

（九）推进山水林田湖草沙一体化保护修复。深入推进绿美广东生态建设“四大工程”。跨省域或市域申报实施“山水工程”，探索实施省级“山水工程”，高质量建设万里碧道、绿美碧带，全面推进幸福河湖建设。建设“一中心一平台五分区多节点”的红树林保护监测网络，强化红树林集中连片保护修复。加强珠江河口综合治理与保护，推进珠江三角洲河湖系统治理。推进蓝色海湾、美丽岸滩、和美海岛建设行动。加强受损海草床生态系统修复。持续开展历史遗留矿山生态修复，力争有条件地区实现任务清零。协同推进生态保护修复与污染防治。加大水源涵养区湿地保护与生态修复力度。

（十）健全生态保护修复治理机制。加强生态保护红线监测和差异化管控。创新生态保护修复项目监管机制，强化重大生态保护修复项目实施动态监测。拓展自然资源领域生态产品价值实现路径，建设多元化生态保护修复投入机制。探索开展海洋碳汇核算。

专栏 4 生态保护修复
1.“锦绣良田”行动。加快推进统筹耕林空间治理“划好田”，有序推进补充耕地和耕地集中整治区建设“建好田”，深化占补平衡改革和严格耕地和永久基本农田用途管制“管好田”，探索建设“农耕公园”实施“多田套合”“用好田”，健全“田长+执法”联动机制“守好田”，切实守牢耕地保护红线和粮食安全底线。
2.绿美广东生态建设工程。实施岭南特色植物园体系建设工程、珠三角大美湿地体系建设工程、大湾区内湾绿带工程、国有林场样板带动工程等四大标志性项目，推动绿美广东生态建设聚力升级。统筹推进“山水工程”、历史遗留废弃矿山生态修复、红树林保护修复、蓝色海湾、美丽岸滩、和美海岛建设。

五、提升资源要素精准高效配置能力

（十一）大力盘活利用存量资源。实施新一轮“节地提质”行动。开展存量资源资产调查，重构以盘活存量为重点的规划和土地政策体系。全省域推进低效用地再开发，探索政府主导、市场运作的土地整备模式，指导地方建立土地混合开发和空间复合利用的正负面清单，探索创新闲置土地管理和处置机制。推行多部门并联审批和联合监管，推动土地用途和建筑功能依法合理转换。促进房地产供应与存量住房、人口变动等相协调，精准施策盘活存量房地产用地。出台实施支持城市更新一揽子措施，推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，促进投资于物和投资于人紧密结合。开展国有自然资源资产使用管理突出问题专项整治。实施产业园区用地专项治理。优化征收农村集体土地留用地管理。探索分类处置历史违法用地。

（十二）精准高效配置增量资源。探索实施建设用地总量按规划期管控模式，统筹安排市县建设用地、差异化配置增存比例，建立健全新增建设用地与存量建设用地盘活挂钩机制。围绕打造更多引领新质生产力发展的新兴产业和未来产业，强化规划指引

和空间保障。推动保用地向保空间转变，健全“大企业供地、中企业供楼、小企业供房”分类保障机制，支持“工业上楼”和“产业保障房”建设。探索实行产业链供地，推行产业用地多元供应、弹性年期供应、“标准地”“带方案”出让，完善产业用地类型合理转换机制和政策。

（十三）以全域土地综合整治激活流量资源。深化集成式改革，促进空间重构与城乡要素平等交换、双向流动，持续完善“1+1+N”制度体系，实施“资金池”“指标池”系列政策，探索设立省级政府引导、市场化运作的投资基金。创新“全域土地综合整治+”融合发展模式，推动构建差异化整治模式。加强优质项目谋划、储备与落地，围绕“百千万工程”重点区域和任务，打造示范项目和精品工程。

专栏 5 要素高效合理配置
1.新一轮“节地提质”行动。加大闲置土地处置力度，指导“一地一策”明确处置方案，实行“清单化”管理，逐宗对号销账。统筹开展低效用地再开发试点，健全低效用地上图入库机制，鼓励多元主体推进改造开发，鼓励土地混合兼容和存量建筑用途转换，妥善处理历史遗留用地问题，力争“十五五”期末单位 GDP 建设用地使用面积较 2020 年下降 27.5%。
2.全域土地综合整治集成式改革。探索全域土地综合整治与国土空间规划双向反馈机制，加强与农村集体经营性建设用地入市等政策衔接，建立资源导向型可持续开发模式和具有地区特色的精品工程建设模式，探索设立专项基金支持全域土地综合整治等“百千万工程”专项工作。

六、提升海洋资源开发保护能力

（十四）优化拓展海洋发展空间。全面实施海岸带及海洋空间规划，充分对接国家主要海湾整体规划，加强主要海湾规划，继续分类打造“六湾区一半岛”，推动海岸带、近海和深远海梯次

开发。实施“美丽岸线塑造提升”行动，严格落实自然岸线保有率控制制度，加强海岸线分类分段精细化管理，探索开展动态评估和调整，强化海岸建筑退缩线管理。

（十五）统筹海域海岛高质量发展和高水平保护。推行现代化海洋牧场“标准海”供应。优化利用有居民海岛，进一步推进无居民海岛保护利用，深化海域海岛有偿使用，分类有序推进海岛发展。

（十六）强化海洋强省建设支撑。依托省海洋强省建设工作委员会工作机制，落实海洋强省建设重点任务，推进海洋经济发展示范区建设，开展海洋经济创新发展综合改革试点，支持因地制宜建设现代海洋城市。推进建设海底数据中心等海上新基建。高水平举办中国海洋经济博览会、粤港澳海洋合作发展论坛等重要交流活动。加强海洋经济运行监测评估和统计核算。

专栏 6 海洋保护利用
美丽岸线塑造提升行动。强化岸线规划统筹和风貌管控。因地制宜优化岸线景观布局与便民服务配套设置。推进海岸建筑退缩线管理，节约集约利用海岸线，提高岸线利用效率。严格落实岸线保护制度，深入推进海岸线生态修复工程，加强生态岸线保护修复。

七、提升资源产业市场发展能力

（十七）积极发展现代林业经济。实施森林质量精准提升行动，推进天然林保护修复，依法依规开展公益林调整优化，加强储备林建设管理和珍贵树种大径材培育。“一品一策”发展油茶、竹子、山苍子、森林药材、肉桂等林业产业集群，持续打造“粤林+”公用品牌，积极发展林下经济和森林旅游、森林康养等新业态，推进林文旅融合发展。深化集体林权制度改革。加强林业科

技攻关，探索林业碳票制度。

（十八）培育测绘地理信息产业新生态。推进公共数据资源授权运营，促进数据流通交易，开展时空信息数据要素市场化配置，探索“天地图·广东”商业化合作机制和时空信息可信数据空间建设。培育壮大领军企业，研究优化行业与产业统计标准，促进时空信息基础设施及技术服务与“北斗+”、航空航天、低空经济、智能网联汽车等战略性新兴产业融合发展。推进地理信息数据分类分级保护和测绘成果科学定密，提升资质管理、质量监督、市场活动、地图审核、装备检定检测等监管与服务水平。强化测绘地理信息领域科研平台建设，开展行业技能竞赛、培训教育等活动，发挥行业协会、学会桥梁纽带作用。

（十九）促进矿业绿色发展。实施新一轮找矿突破战略行动。完善多元化地质勘查投入机制，加快提升1:5万区域地质调查和矿产地质调查覆盖率。加强重要矿产资源勘查开发和增储上产，新发现一批重要矿产地和找矿潜力地区。加强矿业结构宏观调控，强化战略性矿种、省内优势矿种的勘查力度和供应保障能力。加快天然气水合物产业化进程，推进省管海域油气区块出让。加强绿色勘查装备技术以及矿山开发先进适用技术、设备推广应用，全面推进绿色勘查和绿色矿山建设，到2028年底，持证在产大型矿山90%以上、中型矿山80%以上达到绿色矿山标准要求，参照绿色矿山标准加强小型矿山管理。开展“圈而不探”专项整治行动。严厉打击矿产资源违法行为。

（二十）推动深海产业发展。实施“挺进深蓝”工程，提高深

海探测开发能力，培育深海未来产业。加快建设“蓝色药库”，因地制宜推进波浪能规模化利用，逐步提高海水淡化与综合利用规模。支持现代化海洋牧场向深远海拓展，推动“海上风电+”融合发展。发展“蓝色金融”，实施海上系列产业发展资金“补改投”试点，引导社会资本参与发展海洋经济。

专栏 7 产业发展
1.新一轮找矿突破战略行动。加强区域地质调查，推进 1:5 万区域地质调查和 1:5 万区域矿产地质调查，圈定找矿靶区。系统开展区块优选评价，挖掘潜力地区。聚焦国家重大战略需求，实施重点区域重点矿种矿产资源勘查，提升矿产资源储备和开发能力。
2.“挺进深蓝”工程。高标准建设国家海洋综合试验场（珠海）、国家深海科考中心等重大平台，推动深海核心技术攻关，重点推动海洋油气、深海采矿、深海生物资源开发等深海产业发展。

八、提升自然灾害防灾减灾能力

（二十一）加强地质灾害综合防治。实施地质灾害防治能力提升工程。加强地质灾害调查监测和智能预警，迭代升级全省地质灾害风险防御分级图，完善地质灾害群测群防体系。分类分级推进工程治理，完成不少于 50 处大型及以上隐患点工程治理。分阶段实施地质灾害避险搬迁攻坚。强化城市地质安全风险防控。持续抓好汛期地质灾害风险防御。

（二十二）强化海洋预报和灾害预警预防。优化海洋立体观测网布局，新建和升级改造一批观测站点。推进海洋观测数据汇交共享，强化海洋预报和灾害预警预防、海上突发事件应急响应保障。深化海洋灾害风险普查成果应用。加强沿海地区海水倒灌防范应对。

（二十三）完善森林灾害防治体系。整合多技术手段提升重

点区域森林灾害监测预警能力。开展林业有害生物综合治理，推进松材线虫病疫情防控成效巩固提升行动，实施高风险物种“一种一策”综合治理。建立健全森林火灾预防责任、组织、管理和保障体系，加强防灭火专业力量建设，织密森林防火消防水网、防火阻隔网、监测预警网。

专栏 8 地质灾害防治
地质灾害防治能力提升工程。加强地质灾害动态调查评价，开展 52.15 万平方米风险综合遥感识别，实施 43 万处县域斜坡风险调查及 65 个县 1:5 万风险调查更新，迭代更新地质灾害风险防御“一张图”2.0 版。强化地质灾害智能监测预警，开展省级和 15 个市、112 个县级地质灾害气象风险预警系统升级改造及应用推广，针对性部署建设隐患点及监测台站。结合“百千万工程”、绿美广东生态建设，分类分批实施地质灾害避险搬迁，探索多元资金投入机制和安置模式，帮助群众从“忧居”变“优居”。建设自然资源部超大城市国土空间地质安全风险防控重点实验室。

九、提升自然资源智慧治理能力

（二十四）夯实时空信息基础设施。实施时空信息新型基础设施工程，建设“粤港澳大湾区（广东）测绘地理信息创新发展先行区”。完善陆海全要素测绘基准体系，强化北斗导航定位基准站“一张网”建设与应用服务。加大卫星影像、低空影像、激光雷达等数据的获取供给，深化实景三维广东建设，迭代更新全省“一张图”地理底图。建立健全地理信息数据汇交和共享机制，优化新一代地理信息公共服务平台，促进地理信息与人工智能深度融合，建设空间智能计算引擎，构建低空时空信息支撑体系，打造时空信息高价值产品，强化防灾减灾测绘、政务共享与公众地图等公共服务保障。

（二十五）加强自然资源管理和国土空间规划“一张图”建设。全面落实“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”要求，

实施“一张图”建设工程，深化数据共享和联动更新，建设部省“一张图”统一门户，拓展“一张图”应用场景。

（二十六）促进数智技术应用管理。实施“人工智能+自然资源”行动，加快自然资源行业高质量数据集和人工智能中枢建设。强化国土空间全周期智能监测，完善变化检测和动态更新机制，实现一体化立体监测和时空数据融合分析。推进土地、海洋、矿产等资源要素监管智能化，探索建立“感知—诊断—预警—决策”智能闭环机制。安全稳妥有序推进人工智能在自然资源政务办公和政务服务中的应用，实现流程数字化向服务智能化跃升。

（二十七）拓展全方位开放合作。总结提炼全省超大城市治理、生态文明建设、新质空间创造等方面先进实践，推广深圳城市指数等全球公共产品。充分利用深圳承办2026年APEC系列会议成果，发挥国际红树林中心的重要平台和窗口作用，促进生态治理交流合作。积极参与全球海洋治理，深化与太平洋岛国在海洋渔业、矿产资源、文化旅游等领域合作，推动区域海洋科研调查、海洋环境治理、防灾减灾合作。

专栏9 智慧治理
1.时空信息基础设施工程。建设北斗导航定位基准、航天航空遥感影像、实景三维广东、“一张图”地理底图、新一代地理信息公共服务平台、空间智能计算引擎等，建设低空导航、低空遥感、低空底图“时空信息支撑体系”，构建智能网联精密导航定位、遥感影像智能解译、时空信息知识服务、数据质量评价等高价值产品，打造数智化测绘体系，强化国家地理信息安全、防灾减灾测绘、政务共享与公众地图等公共服务保障，开展时空信息可信数据空间建设和要素市场化配置，促进测绘地理信息事业产业发展。
2.“一张图”建设工程。以夯实底座、规划上图、管理上图、应用链接为重点建设内容，加快形成“一图驱动、五点支撑、四域协同”的智慧自然资源工作格局，加快构建一张图、一套数、一个平台管理体系，建成统一的国土空间基础信息平台，打造自然资源管理的数字化高地。

3.“人工智能+自然资源”行动。聚焦自然资源时空智能治理，推动“后土”大模型试点落地，构建“空天地海”一体化智能感知网络，深化人工智能在国土空间治理、资源保护、要素保障、矿业发展、灾害防治等场景应用。

十、组织实施

坚持把党的领导贯彻到自然资源保护利用全过程各方面。各地、各有关部门要结合实际抓好本规划贯彻落实。省自然资源厅要切实履行统筹协调、督促落实职责，加强规划实施监测评估，动态优化任务措施。深化自然资源法治建设，推动重点领域地方性法规和政府规章的立改废释，一体化推进督察和执法，加强自然资源领域公权力行权数字化建设。深化事业单位改革和专业人才队伍建设。强化政策宣传和科普宣教。