



文羊城晚报记者孙绮曼 图/受访者提供

走进佛山禅城区张槎大富北工业园，现代化工业厂房拔地而起，高楼如春笋待发。放眼珠江两岸，“工改工”热潮涌动。

走进韶关南雄古市村，荒坡地通过垦造水田变成了“田成方、路成框、渠成网”的现代化高标准农田，“沉睡”的土地被“唤醒”。

湛江高桥红树林保护区上空，落日余晖里白鹭盘旋。海岸线向远处延伸，依托这片蓝色空间，广东海洋经济总量已连续27年居全国第一。

一个个生动场景，正是“绿水青山就是金山银山”的真实写照。但对于经济大省广东而言，如何在高水平保护自然资源的同时做到高效率利用，把自然资源禀赋转化为发展优势，仍是发展中面临的一道难题。

近日，广东省印发出《关于全面推进自然资源高水平保护高效率利用的意见》(以下简称《意见》)，全面系统地提出加强和改进自然资源保护与利用的措施。

《意见》明确，到2025年，广东将初步构建自然资源高水平保护高效率利用制度体系；到2035年，将全面形成具有广东特色的自然资源高水平保护高效率利用模式，基本实现自然资源领域治理体系和治理能力现代化。广东探索实现自然资源高水平保护高效率利用的思路，正变得清晰。

查清自然资源“家底” 统筹保护资源与保障发展

“高水平保护”与“高效率利用”，是自然资源管理的两大主题，这两者辩证统一，互为依存、不可分割。”广东省自然资源厅厅长陈光荣表示，高水平保护是高效率利用的根本前提，也是高效率利用的首要原则；而高效率利用既是高水平保护的必然要求，又是高水平保护的最终目的。

此次印发的《意见》以全面形成具有广东特色的自然资源高水平保护高效率利用模式为目标，统筹保护资源与保障发展，推出22条具体措施。总的来看，《意见》提出了健全产权权益、规划管制、保护修复、开发利用、市场配置、法治监督等“六大体系”建设。

一是健全自然资源资产产权制度体系，维护资源权益、显化资产价值。在国土“三调”基础上推进专项调查和动态监测，有效解决自然资源资产底数不清的问题；通过完善确权登记制度、建立健全资源资产所有权委托代理与管理报告制度等，有效解决所有者不到位、权责不明确的问题；重点在国有建设用地、农村承包地、宅基地、集体林权等方面探索丰富所有权实现形式，有效解决权益不落实的问题。

二是健全全国国土空间规划和用途管制体系，推进空间善治和结构优化。分别明确珠三角核心区、沿海经济带、北部生态发展的空间发展战略，为高质量构建“一核一带一区”区域发展格局奠定空间基础；加快建立四级三类国土空间规划体系，全面推进“多规合一”；划实守牢“三区三线”并对所有国土空间分区分类实施用途管制。

三是健全自然生态空间保护修复体系，加强整体保护与系统修复。严守生态保护红线，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，整体构建全省生态保护修复格局；实施重要生态系统重大修复工程，加快推动生态修复市场化，统筹推进山水林田湖海系统修复；探索建立生态产品价值实现机制，打通“绿水青山”向“金山银山”的转换通道；提升绿色碳汇和蓝色碳汇能力等。

四是健全自然资源节约集约利用体系，实行总量管理和全面节约。坚决落实最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度和最严格的生活环境保护制度，坚持在保护中利用、在利用中保护，重点针对耕地、建设用地、水资源、森林、湿地、海洋、矿产等自然资源，系统提出保护与利用措施。

五是健全自然资源精准高效配置体系，深化资源配置改革。健全自然资源市场交易制度体系，加快建立统一的自然资源要素市场；建立健全国有农用地、森林、矿业权、海域有偿使用制度，扩大自然资源有偿使用范围；深化工业用地配置改革，推动实现“要素跟着项目走”，精准保障全省制造业高质量发展。

六是健全自然资源法治监督体系，维护自然资源管理良好秩序。加快土地管理、永久基本农田保护、海域海岛管理、森林保护等方面法规规章立改废释纂，确保有法可依；通过采取“长牙齿”的硬措施，“全链条”遏制自然资源违法行为，坚决有效遏制增量，依法有序整治存量，做到执法必严、违法必究。

自然资源高水平保护高效率利用示范省 广东全面争创

《意见》明确，到2025年将初步构建自然资源“双高”制度体系

全要素、全周期、全方位
全面推进“三位一体”管理

广东要如何实现自然资源的高水平保护、高效率利用？陈光荣认为，这主要体现在十个方面——

一是要及时、准确地把自然资源底数搞清楚。二是对于全民所有的自然资源，国家、省、市、县级政府管理责任都要有清晰界定。三是要根据自然资源内在属性创新所有权实现形式，在使用权、承包权、资格权、经营权、发展权等方面开展实践探索，实现资源资产化、资本化。四是加快推进“多规合一”，加快建立省域内四级三类国土空间规划体系，并严格规划编制实施，推动空间善治和结构优化。五是通过加快建立生态产品价值实现机制等手段，打通绿水青山向金山银山的转换通道，让保护资源也能创造可观收益、支撑地方经济发展。六是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，在空间、时间上科学配置好有限的自然资源。七是要始终坚持节约优先、保护优先，向存量要空间、向集约要效益，把“三旧”改造好的做法推向深入。八是要在土地、海洋、森林等自然资源利用上开展先行探索，逐步推动实现资源的可持续利用、循环利用。九是要加快建设“智慧自然资源”，逐步实现自然资源管理的数字化、网络化、智能化，使资源保护更有力、资源利用更有效。十是要加强自然资源执法监督，有效保障自然资源的高水平保护、高效率利用。

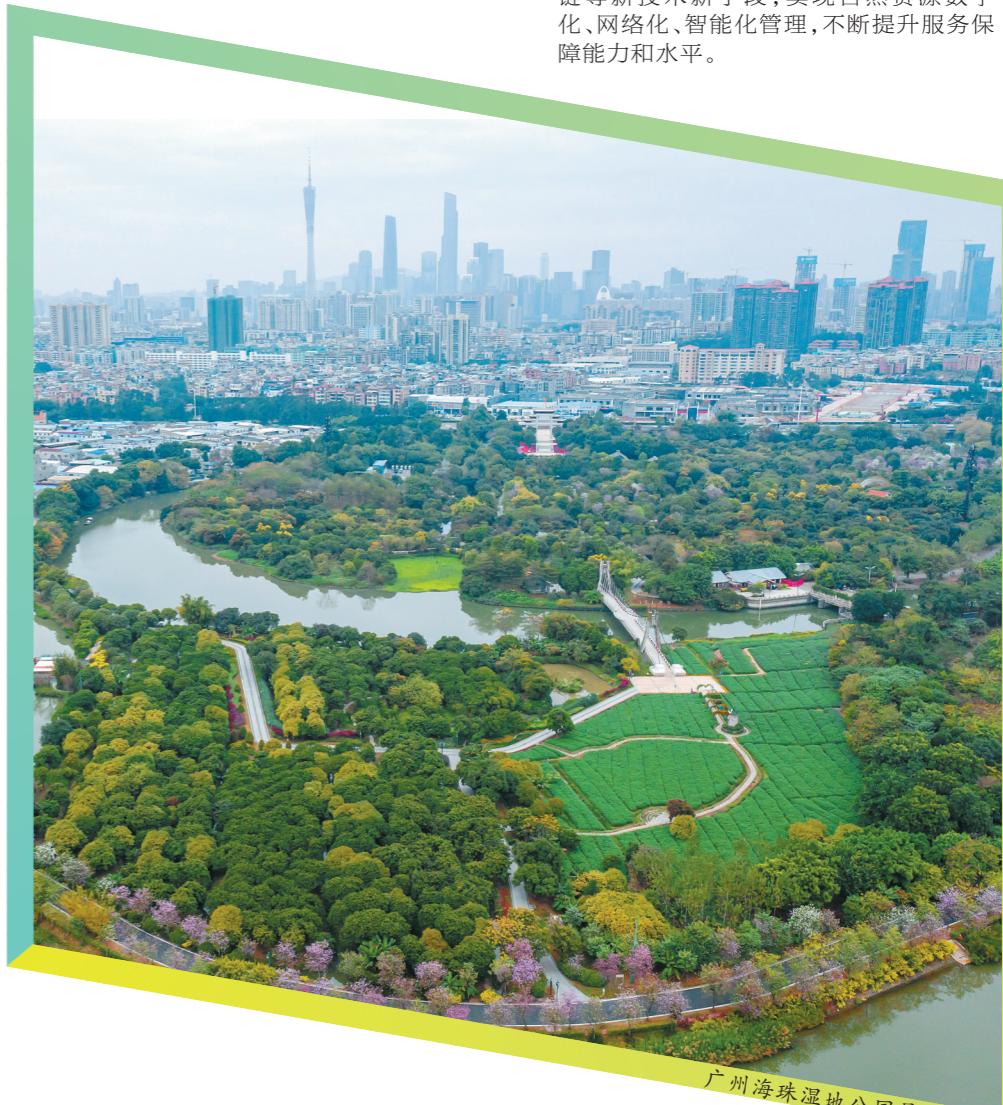
在《意见》中，“高水平保护”“高效率利用”成了关键词，更囊括广东自然资源

工作力争“全面走在全国前列”的一系列探索举措。陈光荣总结，这些特色亮点主要体现在三个方面。

一是转变管理理念。全面系统推进实施全要素、全周期、全方位和资源资产资本“三位一体”管理，其中全要素涵盖土地、海洋、森林、水、湿地、矿产等主要自然资源，全周期覆盖调查监测、确权登记、产权权益、规划管制、保护修复、开发利用、审批服务、执法监督等自然资源管理全过程，全方位包括三维立体空间管理，运用经济、法律、行政等多种手段综合施策，省市县镇上下协同联动；资源、资产、资本“三位一体”管理主要体现在调查摸清资源底数、健全资产产权能体系、促进资本流通增值上。

二是创新制度机制。紧紧围绕国家重大改革部署，着力推动有效市场和有为政府更好结合，提出了筹建自然资源资产交易平台，适时推进耕地占补、海岸线占补、森林覆盖率等指标交易；创新工业用地供应模式，探索建设工业用地大数据平台；鼓励生态产品供给地和受益地通过共建园区、飞地经济等途径实现利益共享；落实耕地保护责任，探索耕地易地保护机制，建立水资源刚性约束制度，健全森林、湿地、海洋、矿产资源开发利用制度；“全链条”遏制违法用地，试点线性工程用地审批制度改革，等一系列举措，将为全国作出探索示范。

三是升级技术手段。紧紧围绕“数字政府”改革建设，建设“智慧自然资源”，充分运用卫星遥感、人工智能、大数据、区块链等新技术新手段，实现自然资源数字化、网络化、智能化管理，不断提升服务保障能力和水平。



多项创举全国领先
谋划部署下一步推进措施

自然资源是发展之基、生态之源、民生之本。广东大力推进自然资源重点领域改革，既强调节约优先、保护优先，又支持合理利用、高效利用，逐步推动实现生态效益、经济效益、社会效益、安全效益相统一。

4年来，广东省自然资源厅共部署开展26项自然资源重点改革，多项创举属于全国领先。

——全力支持“双区”、两个合作区建设，出台19条针对性措施助推大湾区建设，争取自然资源部出台全国首个支持“双区”改革探索的9条意见，指导深圳推进落实综合改革试点涉自然资源20项改革，以同等力度出台28条措施支持广州“四个出新出彩”，第一时间出台支持两个合作区建设首批措施。

——率先实现用地审批“不出省”，顺利承接国家授权委托用地审批权，率先全面下放省管建设用地审批权和探索土地利用计划改革，大幅压减县级土地利用总体规划修改审核、“三旧”改造土地征收审批等省级权责事项，用地审批效率提升60%以上，2021年建设用地审批“双随机、一公开”抽查全国评分排名第一。

——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，全面实施城镇工业集聚区升级改造攻坚战三年行动，推动土地节约集约提质增效。2018年以来全省累计实施“三旧”改造土地约48.31万亩，完成改造29.41万亩，累计投入改造资金1.04万亿元，节约土地8.99万亩。

——深化工业用地配置改革，创新推行“标准地”“带项目”“带方案”及弹性年租、租让结合、弹性租让等方式供应工业用地，已为工业企业节省用地初始成本超过1000亿元。

——创新推进自然资源价值显化，通过垦造水田和拆旧复垦指标交易、海砂出让等创新举措，2018年—2021年四年为省财政贡献696亿元，年均贡献174亿元。

——创新推进拆旧复垦工作，共完成拆旧复垦13.2万亩，激活沉睡农村土地资产，交易指标6.21万亩，为全省乡村振兴

和精准扶贫筹集了367.75亿元，美了乡村，富了乡亲。

——积极探索自然资源领域生态产品价值实现机制，广州、深圳率先推进国家试点，深圳大鹏新区生态产品生产总值(GEP)核算体系建设为全国提供了实践经验，湛江红树林造林项目成为我国首个“蓝碳”交易项目。

值得关注的是，广东作为“三区三线”划定试点示范省，由广东省自然资源厅统筹推进国土空间“三区三线”划定，先后认真细致地开展了三轮试划工作，按照耕地和永久基本农田、生态保护红线，城镇开发边界等的优先序予以划定，农业空间、生态空间得到了充分保障，对65个省级专项规划涉及3300多个项目进行空间落位，为重大平台、重大项目建设预留了发展空间。

同时，广东省自然资源厅还加强耕地“非农化”“非粮化”管控，实行永久基本农田特殊保护。针对我省交通基础设施和重大项目多、占用耕地尤其是水田难以实现占补平衡的困境，创新工作思路，于2017年在全国率先推出垦造水田工作。截至目前，广东共完成水田垦造36.6万亩，在全国率先彻底还清水田指标历史欠账16.3万亩，连续22年实现耕地占补平衡，同时又有效保障了162个重大项目建设。

一系列改革举措，为我省打造新发展格局战略支点提供了国土空间和资源要素支撑——广东以不到2%的国土面积贡献了全国11%的国民生产总值，以占全省国土总面积11%的建设用地支撑着全省96%的经济总量，土地资源节约集约利用水平在全国仅次于北京、上海两个直辖市；全省海洋经济总产值达1.99万亿元，连续27年位居全国第一；林业产业总产值达8607亿元，连续13年位居全国第一；保有红树林面积占全国的40%，为全国最多。

陈光荣表示，《意见》是指导和推动当前和今后一个时期我省自然资源事业高质量发展的纲领性文件。“《意见》全面描绘了自然资源工作发展蓝图，谋划部署了具体推进措施，为全省自然资源系统奋进新征程、建功新时代提供了方向指引和行动指南”。



珠海淇澳红树林保护区生态美景