

## 《汕头市人民代表大会常务委员会公报》简介

《汕头市人民代表大会常务委员会公报》（以下简称公报），是汕头市人大常委会正式出版刊物。《公报》主要登载市人民代表大会常务委员会通过的法规、决定、决议以及市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院的工作报告及检查法律法规实施情况的报告等。《公报》为双月刊，原则上每次市人大常委会会议后出版一期。



# 汕头市 人民代表大会常务委员会 公报

2025

第5期（总第115期）

编辑出版：汕头市人大常委会  
地址：汕头市海滨路9号  
出版时间：2025年11月  
准印证号：（粤D）L0150021

电话：（0754）88560915  
邮政编码：515041  
印制份数：300份

## 目 录

市十五届人大常委会举行第三十四次会议·····	(1)
汕头市 2024 年度国有资产管理情况综合报告····· 陈 斌	(2)
汕头市 2024 年度国有资产审计情况专项报告····· 李 宁	(31)
汕头市 2024 年度国有自然资源资产管理情况专项报告 ····· 谢海洲	(38)
汕头市人民代表大会财政经济委员会关于汕头市 2024 年 国有资产管理情况综合报告和国有自然资源资产管理 情况专项报告、国有资产审计情况专项报告的初审报告 ····· 曾 彦	(65)
汕头市人民代表大会常务委员会关于批准汕头市 2025 年 本级第二次预算调整方案的决议·····	(68)
汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案的报告····· 陈 斌	(69)
汕头市人民代表大会财政经济委员会关于汕头市 2025 年 本级第二次预算调整方案的审查结果报告····· 曾 彦	(72)
关于检查《汕头经济特区预防与化解纠纷促进条例》实 施情况的报告····· 徐相忠	(73)
关于《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》实施情况 的报告····· 杨 芳	(77)
关于检查《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》实施 情况的报告····· 王贵元	(83)
汕头市人民代表大会常务委员会任免名单·····	(87)
汕头市十五届人大常务会第三十四次会议出列席名单·····	(88)

# 汕头市人民代表大会常务委员会公报

2025 年

第 5 期

(总第 115 期)

2025 年 11 月 26 日出版

主办单位：汕头市人大常委会办公室

地 址：汕头市海滨路 9 号

邮政编码：515041

印刷单位：汕头融媒集团

地 址：汕头市东厦北路 38 号

发送范围：市人大代表、本市选举的  
全国、省人大代表，全国、省人大常委会，  
市人大常委会各工作机构和各区县人大  
常委会，市委、市政府、市政协、市中级法  
院、市检察院及市直各有关部门



## 市十五届人大常委会举行第三十四次会议

10月30日，市十五届人大常委会举行第三十四次会议。市人大常委会主任项天保主持会议并讲话，副主任李绿岸、刘辉、马翔、陈伟波、林曼、卢壁辉，秘书长黄伟鹏出席会议。

会议听取和审议市政府关于《汕头市城市市容环境卫生管理条例（修订草案）》的说明，以及市人大常委会环资工委关于该修订草案审查意见的报告。

会议听取和审议市政府关于汕头市2024年度国有自然资源资产管理情况专项报告、关于汕头市2024年度国有资产管理情况综合报告、关于汕头市2024年度国有资产审计情况专项报告，以及关于汕头市2025年本级第二次预算调整方案的报告，听取和审议市人大财经委关于上述报告的初审报告和关于汕头市2025年本级第二次预算调整方案的审查结果报告，表决通过关于批准汕头市2025年本级第二次预算调整方案的决议。

会议听取和审议市人大常委会监工委关于检查《汕头经济特区预防与化解纠纷促进条例》实施情况的报告；听取和审议市政府关于《汕头经济特区基

层医疗卫生服务条例》实施情况的报告以及市人大常委会教科文卫工委关于检查该条例实施情况的报告。

会议还通过有关人事任免事项，并举行颁发任命书和就职宪法宣誓仪式。

全体会议议程完成后，项天保就抓好当前各项工作提出意见。强调要深入学习贯彻习近平总书记在党的二十届四中全会上重要讲话和全会精神，切实把思想和行动统一到习近平总书记、党中央决策部署上来。要以高质量立法助力高质量发展，切实发挥地方立法特别是特区立法的实施性、补充性、探索性功能，以高质量立法推动汕头经济社会发展。要锚定发展大局，围绕“三新两特一大”产业布局，聚焦因地制宜发展新质生产力，提升立法质效。要坚守人民立场，让立法充分体现人民意志。要维护国家法治统一，推动备案审查工作高质量发展。要以强有力监督助推部署落地见效，立足我市产业基础、资源禀赋，围绕“十五五”我市经济社会发展的重点、堵点，找准人大监督的切入点、着力点，用好汕头市加快推进现代化产

业体系建设协调机制，在市委的领导下，与市政府同向发力，切实推动我市现代化产业体系建设各项工作任务落地见效。

市政府副市长黄海，市监委、市法院、市检察院有关负责同志，市人大常

委会副秘书长、各区（县）人大常委会负责同志、市直有关部门负责同志、市人大法制委委员、部分省、市人大代表列席会议。

# 汕头市 2024 年度国有资产管理情况综合报告

2025 年 10 月

汕头市财政局局长 陈 斌

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，由我向市人大常委会作汕头市 2024 年度国有资产管理情况综合报告。

根据《中共汕头市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》精神，市政府高度重视，认真落实市委决策部署和市人大常委会监督工作计划，建立健全全市各类国有资产管理情况报告制度，明确责任主体，采取有力措施，切实摸清家底，推动国有资产报告工作顺利开展。按照市人大常委会关于审议我市 2024 年度国有资产管理情况综合报告的要求，我们编制了

汕头市 2024 年度国有资产管理情况综合报告。有关情况报告如下：

## 一、全市国有资产总体情况

2024 年，我市各级有关部门全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记视察广东、视察汕头重要讲话重要指示精神，着力深化国资国企改革，推动国资国企高质量发展。建立健全国有金融资本管理体系，提升服务实体经济能力。完善行政事业性国有资产管理体制，加大国有资产监督管理力度，国有资产使用、处置管理工作逐步规范，聚焦重点资产资源盘活利用，推动资产

管理提质增效，为保障政府有效运转和履职奠定良好基础。健全国土空间规划体系，加强自然资源要素保障，完善自然资源管理保护长效机制，深化自然资源生态文明建设。

截至 2024 年底，全市企业国有资产（不含金融类企业，下同）和行政事业性国有资产两大类国有资产总额 2,303.15 亿元。其中：企业国有资产总额 1,171 亿元，占比 50.84%；行政事业性国有资产总额 1,132.15 亿元，占比 49.16%。负债总额 941.39 亿元，其中：企业负债总额 759.5 亿元，占比 80.68%；行政事业性负债总额 181.89 亿元，占比 19.32%。所有者权益（净资产，下同）总额 1,361.56 亿元，其中：企业所有者权益 411.3 亿元，占比 30.21%；行政事业性净资产总额 950.26 亿元，占比 69.79%。另外，我市国有企业参股的四家地方金融类企业应享有权益合计 15.36 亿元，较 2023 年增长 15.84%。我市国有自然资源只统计实物量，暂不统计价值量。

## 二、企业国有资产管理情况

### （一）企业总体资产负债情况

据 2024 年度国有资产统计报表，截至 2024 年底，全市国企（不含金融类企业）资产总额 1,171.0 亿元，比年初 1,062.7 亿元增加 108.3 亿元，增长 10.2%；负债总额 759.5 亿元，资产负债率 64.9%；所有者权益总额 411.3 亿元，比年初 383.8

亿元增加 27.5 亿元，增长 7.2%；其中归属于母公司所有者权益 347.0 亿元，比年初 328.7 亿元增加 18.2 亿元，增长 5.5%。

截至 2024 年底，市国资委监管企业（不含金融类企业，下同）资产总额 972.1 亿元，比年初 896.9 亿元增加 75.2 亿元，增长 8.4%；负债总额 661.8 亿元，资产负债率 68.1%。资产总额同比变动明细、影响较大的变动事项：一是投控集团增加 70.7 亿元，主要系（1）2024 年度该集团公司合并净融入银行贷款等多项带息负债，以及收到地方政府专项债券资金等，相应项目投建大幅增加，致资产总额及负债总额较期初同步增加；

（2）该集团公司本部 2024 年度收到上级划拨的省产业有序转移专项资本金等多项注资款，以及下属广澳港公司等收到外部股东注资等，资产总额、所有者权益总额较期初同步增加；二是建工集团较年初增加 5.3 亿元，主要系下属建筑工程公司及建安（集团）公司 2024 年度未结转的工程款挂账增加，致流动资产和流动负债同步增加。

截至 2024 年底，市国资委监管企业所有者权益 310.1 亿元，比年初 303.0 亿元增加 7.1 亿元，增长 2.4%，变动较大的主要：一是投控集团增加 7.0 亿元，主要系（1）该集团公司本部 2024 年度收到上级拨入省产业有序转移专项资金、注册资本金、深圳－汕头数字创意产业



基地项目专项资金以及下属广澳港公司等 2024 年度收到外部股东注资，合并致所有者权益总额较期初增加约 9.4 亿元；

（2）该集团公司下属西区公司经公司决议将外部股东原代垫的项目建设资金款项约 4.1 亿元转入资本公积，致合并所有者权益、归母所有者权益同步增加；（3）该集团公司下属联达公司本期根据市政府文件精神从高速公司划归投控集团，按审计结果将原入账权益端的政府代建项目资产约 6.9 亿元由权益端调整至负债端并入集团报表，权益减少、负债增加；二是超声集团增加 1.6 亿元，主要系结转本期实现的净利润等，未分配利润增加相应权益增长；三是交通集团减少 0.4 亿元，主要系该集团公司整体合并经营亏损所致。

市国资委监管企业资产总额中，归属于第一产业的资产共 27.1 亿元，占比 2.8%；归属于第二产业的资产共 193.6 亿元，占比 19.9%；归属于第三产业的资产共 751.4 亿元，占比 77.3%。

## （二）企业总体效益情况

2024 年度，市国资委监管企业实现营业总收入 197.6 亿元，较 2023 年同期值 188.8 亿元增加 8.8 亿元，增长 4.7%。同比变动较大的有：一是投控集团同比增加 40.6 亿元，主要系（1）该集团公司下属投控供应链公司白银贸易收入、铝锭贸易收入较 2023 年增加 31.3 亿元（按

总额法核算）；（2）该集团公司下属能投公司 2023 年 12 月以增资扩股形式取得善能达公司控制权（2024 年善能达公司全年营收入纳入能投公司合并范围），以及能投公司下属投控石化公司两座加油站 2024 年经营期较 2023 年增加（2023 年下半年展业），能投公司营业收入（合并）较 2023 年同比增加 9.4 亿元；二是超声集团同比增加 3.0 亿元，主要系其下属超声电子股份公司处于行业市场需求回升期，公司订单较 2023 年有所增加；三是交通集团同比增加 2.0 亿元，主要系其下属路桥公司中标建设工程项目，施工量同比增加对应收入有所增长；四是建工集团同比减少 36.7 亿元，主要系该集团作为施工企业，受国内房地产开发市场萎靡致工程项目增量减少、相应中标工程量萎缩、业主方资金紧张致工程款回款难等因素，导致该集团 2024 年中标项目大幅减少、营收下降。

2024 年度，市国资委监管企业实现利润总额 3.6 亿元，较 2023 年同期值 2.8 亿元增加 0.8 亿元，增长 25.8%；净利润 1.4 亿元，较 2023 年同期值 -0.4 亿元增加 1.8 亿元，实现扭亏为盈。市国资委直接监管的 9 家企业中，实现净利润同比增长（或减亏）的有 5 家，其他 4 家企业净利润有所下降。其中变动较大的：一是投控集团减亏 1.0 亿元，虽该集团本部及下属企业当年新增大额融资使集团

整体带息负债规模较 2023 年增加 39.5 亿元，财务费用相应增加 1.1 亿元，但受益于其下属投控供应链公司业务量高速扩张、能投公司增资扩股取得善能达公司控制权完成并表、能投公司下属投控石化公司加油站项目稳步运营等因素，该集团整体营收毛利（营收同比增额减去营业成本同比增额）较 2023 年增加 1.3 亿元，同时，本年确认应收借款利息、分红股利等投资收益较 2023 年增加约 2.0 亿元等，该集团净利润合并较上期有所减亏；二是公交公司减亏 0.8 亿元，系本年营业收入较 2023 年有所增加，叠加本年部分车辆折旧额已提足、折旧费用同比大幅减少，驾驶员离职等致人数减少、营运班次减少，致相应人工成本、车辆能耗成本同比减少，本年营业总成本较 2023 年减少 0.8 亿元。

### （三）企业税费上缴情况

2024 年度，全市国企上缴税费 6.7 亿元，较 2023 年 8.5 亿元减少 1.8 亿元，下降 21.1%，主要与建筑类企业工程项目收入大幅下降相关。其中，2024 年度市国资委监管企业已交税费 6.2 亿元，其中上缴税费规模较大的有：建工集团上缴 3.4 亿元、投控集团上缴 1.1 亿元、超声集团上缴 0.9 亿元。

### （四）企业负责人年度薪酬情况

2024 年，汕头市国资委根据《汕头市市属国有企业负责人年度经营业绩考

核暂行办法》等有关制度规定，对所监管企业负责人开展年度经营业绩考核预决算及薪酬管理，按照考核结果与薪酬挂钩的总体原则核定企业负责人绩效年薪。根据考核结果，2024 年汕头市国资委直接监管的集团公司正职负责人薪酬如下（以下年薪口径不包括企业负责人履职待遇、单位缴存部分的社会保险和住房公积金等）：

1、汕头超声电子集团正职负责人总年薪核定数 40.9 万元，其中：基本年薪为 17.5 万元，绩效年薪为 23.4 万元。

2、汕头市投控集团正职负责人总年薪核定数 41.9 万元，其中：基本年薪为 17.5 万元，绩效年薪为 24.4 万元。

3、汕头市建工集团正职负责人总年薪核定数 41.4 万元，其中：基本年薪为 17.5 万元，绩效年薪为 23.9 万元。

4、汕头市商贸集团正职负责人总年薪核定数 37.4 万元，其中：基本年薪为 17.5 万元，绩效年薪为 19.9 万元。

5、汕头市交通集团正职负责人总年薪核定数 38.6 万元，其中：基本年薪为 17.5 万元，绩效年薪为 21.1 万元。

6、汕头市资产集团正职负责人总年薪核定数 38.6 万元，其中：基本年薪为 17.5 万元，绩效年薪为 21.1 万元。

### （五）国有资本经营预算制度落实情况

#### 1、国有资本经营预算编制情况



市国资委 2024 年度国有资本经营预算收入预算为 5,700 万元，其中：利润收入 2,400 万元，股利股息收入 3,000 万元，其他国有资本经营收入 300 万元。

市国资委 2024 年度国有资本经营预算支出预算为 5,635 万元，其中：解决历史遗留问题及改革成本支出 3,742 万元，国有企业政策性补贴 125 万元，其他国有资本经营预算支出 1,768 万元。

## 2、国有资本经营预算执行情况

2024 年度，市国资委国有资本经营预算收入预算调整数为 3,557 万元，实际完成 3,557 万元，完成预算调整的 100%。其中，利润收入 1,927 万元，股利股息收入 1,398 万元，其他国有资本经营收入 232 万元。比 2023 年度决算数 5,690 万元减少 2,133 万元，收入下降的主要原因是企业股利股息收入、利润收入减少。

2024 年度国有资本经营预算支出预算调整数为 2,095 万元，实际完成 1,956 万元，完成预算调整的 93.36%。其中：解决历史遗留问题及改革成本支出 1,122 万元，国有企业政策性补贴 109 万元，其他国有资本经营预算支出 725 万元。比 2023 年度决算数 3,536 万元减少 1,580 万元，支出下降的主要原因是本年财政综合财力不足，部分支出项目调整在 2025 年度预算统筹安排。

## （六）重点工作完成情况

### 1、优化国有经济布局投向情况

坚持扩大有效投资，2024 年市国资系统承担市重点项目 6 个，共完成年度投资 33.92 亿元；顺利建成汕头国际会展中心及汕头白天鹅酒店项目，有序推进汕头高铁站枢纽一体化工程等项目。落实投控供应链公司拓展优质供应链贸易业务，业务涵盖铝锭、石油焦铝土矿、建筑建材、白银等，2024 年累计实现营业收入 40.4 亿元。拓宽企业融资渠道。协助投控集团统筹谋划开展融资工作，通过地方政府专项债券、过桥资金融资等方式，2024 年累计完成融资 73 亿元；牵头修订《汕头市支持企业融资专项资金管理办法》，缓解企业短期资金周转压力，2024 年累计发生业务笔数 197 笔，扶持企业 73 家，投放资金 14.33 亿元。推进超声仪器研究所股份有限公司 IPO 工作，超声仪器研究所已于 2025 年 1 月 22 日（股票简称：超研股份）首次公开发行 A 股并在创业板上市。推动营商环境持续优化，加强国企信用体系建设，开展市属国企拖欠中小企业账款专项整治工作，对 520 家企业进行信用评价，督促组织评级较低的企业进行整改。

### 2、国有企业改革情况

推进国企改革深化提升行动，研究制订我市方案及工作台账，督导监管一级企业建立改革工作台账，推进各项任务，并适时开展重点任务自评估，截至 2024 年底我市整体完成率已超 70%。落

实企业改革相关工作，审议批复汕头公路建设材料公司等2家企业注销事项；审核市专用电机厂等4家企业请求拨付企业改革资金事项，涉及总资金2,066.8万元；协调解决原汕头超声仪器研究所改制离岗退养和退休人员月定额生活补贴金计提不足问题。推进市属从事生产经营活动的事业单位改革工作，市工业发展基金管理中心已完成“事改企”改革任务，汕头迎宾花园等5家单位已完成职工安置，市委编办已批复撤销单位建制。

### 3、国有资产管理处置盘活情况

开展产权登记，2024年市国资委已100%结清本年度省国家出资企业产权管理信息系统全部累计工单任务。规范市属国企物业出租管理。督促企业用好市国资系统物业出租管理平台，2024年市属国企挂牌项目566宗、金额3.3亿元，成交项目377宗、金额2.3亿元。加强对单次出租期限超5年的租赁事项的审核管理，2024年审核批复市属国企物业资产租期5年以上9宗。组织开展国企物业资产拉网式、台账式清查和专项检查，压实企业主体责任。妥善做好产权转让，落实超声集团转让持有四川超声印制板有限公司股权有关事项，协调投控集团、高速公路公司等企业做好联达交通枢纽建设管理有限公司移交事项；协调督促高速公路公司做好划转广东汕汾高速公路

有限公司股权工作。

### 4、国有资本风险控制情况

做好国有资产统计，高质量落实国有资产统计报表（年报）和企业财务快报编制工作，及时提醒跟进统计分析中发现的财务异动或其他重点问题，推进全口径、全级次报送。加强企业投资风险防控。督促落实市属各集团公司做好年度投资计划备案，2024年共备案4个项目，备案金额13,870.3万元。在境外投资方面，截至2024年底，我市共有4户境外国企，分别为常好实业有限公司、龙兴实业有限公司、粤东发展有限公司和彼路塔有限公司，资产总额合计3.41亿元、负债总额合计4.11亿元、所有者权益合计-0.69亿元，现均处于停业状态。完善企业负责人经营业绩考核及工资总额预算管理。组织开展监管企业2023年度企业负责人经营业绩考核及工资总额清算，以“一企一策、效益优先”原则，下达2024年度考核指标；以“绩效导向”“企业职工收入增长和企业发展同步”为原则，严格核定2024年度工资总额预算，激发干事创业热情。加强公司章程管理，落实各集团公司根据新公司法及企业公司章程指引，修订公司章程，并对市属集团公司的章程修正和变更进行合规性审查。进一步加强国企董事会建设，对已设立董事会的市属国企开展督导检查；制定《汕头市市属国有企业

兼职外部董事工作报酬实施方案》，完善兼职外部董事工作报酬标准，促进外部董事勤勉尽责履职。协调推进国企集中统一监管，2024年推动承接移交6家国企，避免国有资产游离监管之外。

#### 5、承担及履行社会责任情况

做好市属困难国有（集体）企业社保缴纳补缴，2024年为市属困难国有（集体）企业员工补缴历史欠缴社保金额560.76万元，申报社医保费用5,755.39万元。做好2024年困难国有（集体）企业职工节日慰问，2024年慰问职工3,265人次，发放慰问金92.5万元。提升公交服务质量，按计划下达成本规制补贴专项资金，2024年按要求下达补贴8,466.97万元，补发2023年补贴1,118.3万元。落实“百千万工程”任务。坚持高位部署推动，成立工作专班并建立工作群，研究制订专项行动方案，配套梳理32项重点任务和项目，出台考核评价方案，并将“百千万工程”完成情况作为市属国企负责人年度经营业绩考核指标。推动国企助力催化，新增3家市属国企参与帮扶行动，引导帮镇兴村企业数量较2023年增长20%以上，在城乡建设、产业协作、乡村绿化等“百千万工程”工作投入资金超4亿元。加强人才智力支持，选派1名同志作为驻村帮扶干部赴澄海区上华镇，组织市国资系统33名市管领导干部下基层走访联系。

#### 6、推进人才强企工作情况

选优配强领导干部队伍，2024年配合市委组织部做好选拔提拔市管国企领导干部，充实领导力量。开展市属国企有关空缺职位清理工作，共清理82个正副职空缺职位，推动加强选配，2024年提拔市管国企中层正副职22人次。推动人才队伍梯队培养建设，2024年选配年轻干部任集团中层正职或二级企业正职12人，初步建立市管国企中层干部、年轻干部基本信息库。拓宽人才招引渠道。2024年指导市属国企招聘员工158人，包括103名应届高校毕业生（含择业期）；2024年市国资系统引进（博）硕士研究生25名（其中12名正进入体检环节）。探索柔性引才用才，做好50名博（硕）士人才到市属国企挂职锻炼，动员4名挂职干部到市属国企任职。加强干部培训锻炼。搭建国资国企交流学习平台，2024年举办22期“汕头国资讲堂”活动和3期市国资系统青年干部“育苗固基”读书学习活动，共1,198人次参加；配合市委组织部组织实施市国资系统2024年度“千人培训计划”，选派98名市属国企领导干部参训；举办2期市国资系统学习贯彻党的二十届三中全会精神培训班，国资国企160人全脱产参训。

#### 7、国有企业党的建设情况

学习宣贯党的二十届三中全会精神，制定印发宣讲工作方案，组建市国

资系统宣讲团，通过发放辅导书籍、举办培训班、用好用活汕头外出党员联络服务站（广州、深圳）等开展全覆盖学习宣传。着力建强基层党组织，开展基层党组织建设强基工程，排查并整顿 6 家软弱涣散基层党组织，推进基层党组织规范化建设；继续实施市国资系统“育工匠·强产业”发展产业工人党员工程，2024 年度发展党员 45 名（其中 35 岁以下 31 名）。推动国企党建提质增效，实施年度党建品牌创优工程，开展市国资系统“两优一先”表彰活动，评选 10 个国企基层党建特色品牌，市国资系统共有 2 个党组织获市级基层党建示范标兵称号。扎实开展党纪学习教育，印发工作方案并制定工作安排表，明确各项工作完成时限，举办党纪学习教育读书班、理论学习中心组专题学习会、党纪学习教育专题培训讲座及专题党课等，分发单行本 5,000 余册，各基层党组织开展“三会一课”及主题党日活动 1,221 次。加强党风廉政建设，召开党风廉政建设会商会，举办市国资系统领导干部警示教育会暨党章党规党纪教育培训班，引导市国资系统党员干部进一步学纪、知纪、明纪、守纪。

### 三、金融类企业国有资产管理情况

我市地方国有持股的金融类企业共四家，分别是：广东华兴银行股份有限公司（以下简称“华兴银行”）、汕头海

湾农村商业银行股份有限公司（以下简称“海湾农商行”）、汕头市中小企业融资担保有限公司（以下简称“中小担公司”）和粤财普惠（汕头）融资担保股份有限公司（以下简称“粤财普惠担保”）。截至 2024 年底，四家地方国有金融类企业均没有境外投资，我市国有持股占比分别是：海湾农商行 60%，中小担公司 48.83%，粤财普惠担保 44.28%，华兴银行 2.14%。

#### （一）华兴银行

华兴银行是在原汕头市商业银行基础上重组设立的混合所有制城市商业银行。注册资本为人民币 80 亿元，注册地位于汕头，目前已在省内 11 个城市设立 11 家一级分行、58 个营业网点。

截至 2024 年末，资产总额为 4,654.58 亿元，较年初增加 272.48 亿元、增长 6.22%，各项存款总额 3,131.41 亿元，各项贷款总额 2,454.65 亿元，负债总额 4,301.76 亿元，较年初增加 194.95 亿元，增长 4.75%，所有者权益 352.82 亿元，较年初增加 77.54 亿元，增长 28.17%，全年实现净利润 28.52 亿元，较年初减少 1.68 亿元，下降 5.56%。2024 年度缴纳税费 14.16 亿元。

截至 2024 年末，华兴银行股本 80 亿股，汕头国有股份约有 1.71 亿股，约占 2.14%，国有资本应享权益总额约 7.55 亿元。其中汕头市城市建设开发有



限公司持有 2% 股权。2021 年度分红 3.2 亿元，汕头国有股份分红约 684.12 万元，2022 年度无分红，2023 年度无分红，2024 年度未有分红计划。

## （二）海湾农商行

海湾农商行于 2020 年 11 月由汕头经济特区农村信用合作社联合社改制为国有控股混合所有制农商行，管理权由省农信联社下放至汕头市政府，行业管理部门为汕头市财政局。根据国务院对汕头联社改革方案的批复精神，2020 年 3 月 11 日，海湾农商行接收政府捐赠资金 61,700 万元，在改制农商行过程中，全额用于弥补原汕头经济特区农村信用合作社联合社历年亏损挂账；2020 年 9 月末，政府通过 4 家国企转入资金 184,032 万元，其中 38,340 万元为国有实收资本，145,692 万元用于购买不良资产包。处置不良资产包后收入的所有权转入海湾农商行作为全体股东共同享受的利益。

海湾农商行由市国资委属下国有企业控股 60%，其中：汕头市糖烟酒有限公司名义出资 19,170 万元，持股比例 30%，汕头市工业资产经营有限公司名义出资 8,946 万元，持股比例 14%、汕头市交通运输集团汽车运输有限公司名义出资 6,390 万元，持股比例 10%、汕头市宏财投资有限公司名义出资 3,834 万元，持股比例 6%。其他股东为：达濠市政建设有限公司持股 29%，广东联发工程咨询

有限公司持股 6%，个人零散持股 5%。

截至 2024 年末，海湾农商行资产总额 171.45 亿元，比年初增加 1.49 亿元，增长 0.88%。负债总额 162.23 亿元，比年初增加 1.13 亿元，增长 0.70%。所有者权益总额 9.22 亿元，比年初增加 0.37 亿元，增长 4.14%。国有资本应享权益总额 5.53 亿元，比年初增加 0.22 亿元，增长 4.14%。2024 年度，海湾农商银行净利润为 3,762 万元，上缴税费 4,254 万元。2024 年度，海湾农商行以 2024 年 12 月 31 日总股本 63,900 万股为基数，拟向全体投资者每 10 股派发现金红利 0.06 元（含税），预计分红资金 383.40 万元来源于本年利润提留，分红比例符合相关规定。2024 年度分红将在该行股东大会审议通过后实施。

海湾农商行积极开拓业务，以特色融资服务中心和“户户通”为重要抓手，发挥“百千万工程”金融服务站和乡村振兴金融服务站靠前优势，坚定不移地走勤劳金融之路，结合调研情况对如“新信用村”业务流程进行了优化，对业务制度进行了修订。在产品上不断贴近小微和民营企业市场需求，大力推动如“小微易”“三农易”“新信用村贷”“政银保”等优势产品，从产品和平台上更好服务“三农”和小微市场主体，同时锚准制造业高质量发展及新农村建设重点领域，充分发挥制造业融资服务中心和



新农村建设融资服务中心政策优势，助力“百千万工程”，助力乡村振兴。在濠江区率先启动“普惠金融户户通”工程，加强与地方政府、村居及产业联系，派出乡村金融特派员队伍开展进村服务，在金平、龙湖、濠江三区共投放326台“粤智助”政务服务自助机。积极参与政银合作“政银保”、“政银担”项目。主要监管指标达标。

### （三）中小担公司

中小担公司创办于2013年3月，是市政府为扶持中小企业发展、完善地区金融体系，牵头设立的一站式综合金融服务平台，汕头市首家国有担保机构（国有控股企业）。自成立以来，中小担公司致力于服务中小微企业，在金融服务我市实体经济方面做出了突出贡献。而汕头华侨经济文化合作试验区为国家级发展平台，重点发展金融等现代服务业，大力引进融资担保公司以及其他金融业态入驻辖区，激活产业聚集区经济金融活力。因此双方需求高度契合，达成合作意向，由汕头市东海岸投资建设有限公司代表华侨试验区增资入股中小担公司。中小担公司于2024年4月7日召开关于增资的股东会，各股东于2024年4月8日签署股东会决议，于2024年5月17日签署了增资协议，各股东一致同意引入新股东汕头市东海岸投资建设有限公司这家国有独资公司代表华侨

经济文化合作试验区增资中小担公司，2024年5月总共投入资金2,000万元，其中1,577万元为注册资本、423万元为资本公积。增资后，汕头国有股东持股占比48.8279%，其中：汕头市投资控股集团有限公司持股37.4384%、汕头市东海岸投资建设有限公司持股5.9337%、汕头市金财投资有限公司持股4.5152%、汕头大洋（集团）公司持股0.9406%；深圳国有股东持股42.1417%，其中：深圳担保集团有限公司持股37.6265%、深圳经济特区房地产（集团）股份有限公司持股4.5152%。民营股东广东星际商贸有限公司、潮阳五星实业有限公司各持股4.5152%。

2024年底，中小担公司资产总额4.53亿元，较2023年增加0.47亿元，增长11.55%；负债总额1.27亿元，较2023年增加0.2亿元，增长18.43%；所有者权益3.26亿元，较2023年增加0.27亿元，增长9.08%。国有资本应享有权益2.96亿元，2024年度实现净利润2,328.29万元，上缴税费1,674.34万元。2023年度分红1,620万元，2024年度分红1,680万元。

2024年中小担公司积极响应国家政策，对小微法人单位贷款主体持续实行费率优惠，年化加权平均费率为1.10%，较2023年下降超9%。在内部推行全面风险管理、树立全员风险意识，建立完

整完善的担保业务流程，严格遵守担保前审查、担保审批分离制度和完善的薪酬管理和绩效考核制度。

#### （四）粤财普惠担保

粤财普惠担保成立于2016年9月，注册资本为人民币15,218.983万元，实收资本15,218.983万元。截止2024年底，粤财普惠担保有五名法人股东，五名股东均为国有控股企业，分别为广东粤财融资担保集团有限公司（股比46%）、广东省融资再担保有限责任公司（股比9.72%）、汕头市投资控股集团有限公司（股比32.85%）、汕头市金源资产经营有限公司（股比6.57%）、汕头市宏财投资有限公司（股比4.86%）。国有绝对控股资本占比为100%，其中汕头国有资本占比为44.28%。

2024年末粤财普惠担保资产总额为2.00亿元，比2023年（下同）增加0.08亿元，增长3.99%；负债总额0.44亿元，增加0.08亿元，增长21.21%；所有者权益（国有控股资本应享有权益）1.56亿元，减少6.36万元，下降0.04%；利润总额215.78万元，增长0.64%。2024年度全体股东分红60万元，汕头国有股东分红26.57万元（其中汕头投控分红19.71万元留存公司用于代偿补偿）。

2024年度，粤财普惠担保累计服务担保客户2,315户，担保发生额17.87亿元，其中融资担保客户2,189户，融

资担保发生额16.62亿元，同比增长48.70%，小微企业和“三农”主体融资担保业务占比高达99.94%，平均年化担保费率仅为0.64%，2024年缴纳各项税费合计269.87万元。省财政厅对该公司2024年度总体考核达到“优”等级。

粤财普惠担保作为政府性融资担保机构，严格按照各项预算制度对公司财务活动进行有效地控制和管理，对全年预算进行过程管理，定期监控绩效考核指标，基本实现预算全面覆盖，全流程控制与考核，预算制度执行情况良好。企业的高级管理人员薪酬严格按制度执行。

### 四、行政事业性国有资产管理情况

#### （一）行政事业性国有资产基本情况

1、资产负债总体情况。截至2024年底，全市行政事业性国有资产总额1,132.15亿元，比年初增加185.61亿元，增长19.61%；负债总额181.89亿元，比年初增加1.88亿元，增长1.04%；净资产总额950.26亿元，比年初增加183.74亿元，增长23.97%。

按单位性质分，全市行政单位资产总额450.15亿元，负债总额93.72亿元，净资产总额356.43亿元；事业单位资产总额682亿元，负债总额88.17亿元，净资产总额593.83亿元。

2、资产规模与结构情况。截至2024年底，全市行政事业性国有资产总额

1,132.15 亿元，其中：流动资产 207.14 亿元，占比 18.3%；无形资产 16.88 亿元，占比 1.49%；固定资产 169.5 亿元，占比 14.97%；在建工程 491.44 亿元，占比 43.41%；长期投资 29.29 亿元，占比 2.59%；公共基础设施 181.94 亿元，占比 16.07%；政府储备物资 0.17 亿元，占比 0.02%；文物文化资产 0.21 亿元，占比 0.02%；保障性住房 12.46 亿元，占比 1.10%；受托代理资产 1.85 亿元，占比 0.16%；其他非流动资产 20.29 亿元，占比 1.79%。

## （二）加强行政事业性国有资产管理情况及取得成效

1、健全完善管理制度，促进资产科学规范管理。一是制定出台《汕头市公共资源有偿使用管理办法》。为规范和加强公共资源有偿使用管理，促进我市公共资源有效利用，根据有关法律法规，结合我市实际，市财政局起草了《汕头市公共资源有偿使用管理办法（试行）》（征求意见稿），经征求相关部门意见，并履行公众参与、合法性审查、公平竞争审查和集体讨论决定等相关程序，上报市政府审定后印发施行。二是印发《关于加强市直属行政事业单位原租借给内部干部职工、非营利社会组织使用房产管理工作的通知》。为切实加强市直属行政事业单位原租借给内部干部职工、非营利社会组织使用房产管理工作，防止国

有资产流失，根据《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令第 738 号）、《广东省行政事业性国有资产管理暂行办法（试行）》（粤财资〔2024〕5 号）、《汕头市直行政事业单位国有资产使用管理办法》（汕市财资〔2017〕27 号）和《汕头市直行政事业单位国有资产处置管理暂行办法（2020 年修订）》（汕市财资〔2020〕93 号）等有关规定，起草《关于加强市直属行政事业单位原租借给内部干部职工、非营利社会组织使用房产管理工作的通知》（征求意见稿），在征求相关部门意见并修改完善后，经报市政府审批同意，由市财政局、市机关事务管理局联合印发实施。

2、聚焦市直 12 类资产资源，统筹推进政府存量资产资源盘活利用工作。一是印发《2024 年市直政府资产资源盘活利用工作方案》。为切实做好政府资产资源盘活工作，提升资产资源盘活利用效率，市财政局起草了《2024 年市直政府资产资源盘活利用工作方案（送审稿）》，经报市政府审批同意，以市政府办公室名义印发了该方案。二是市财政局将资产资源盘活利用工作作为年度重点工作任务予以推进，积极协调相关部门加快推进 2024 年市直 12 类资产资源盘活利用工作，确保资产资源盘活利用工作取得成效。通过建立市直政府资产资源盘活利用工作联席会议制度，要求

各牵头单位切实落实主体责任，制订资产资源盘活利用方案，细化工作任务，抓好工作落实。2024 年度公共停车泊位资源盘活、海砂资源出让、以及已封场垃圾填埋场资源利用工作取得了初步成效，增加地方财政收入约 13.48 亿元。

3、认真落实国有资产管理情况报告工作，夯实资产管理基础。一是按时保质完成 2023 年度全市行政事业单位国有资产报告工作。通过开展 2023 年度行政事业性国有资产报告业务培训，安排专人负责资产年报工作，做好资产年报填报解释说明。建立年报编报交流群，加强上下级财政、财政与报送单位间的沟通协调。加大资产年报数据编审力度，重点关注资产核算规范性、在建工程转固、公共基础设施类资产入账等方面存在的问题，加强公共基础设施类资产与相关行业主管部门统计数据的对比分析，力争报表全面、准确反映我市行政事业性国有资产情况。二是按时保质完成 2024 年全市行政事业单位国有资产月报工作。按照上级有关文件精神，切实抓好行政事业单位国有资产管理日常基础工作，建立资产月报通报机制，督促提升资产月报报送的及时性、准确性，按时向省财政厅报送行政事业单位国有资产月报数据。

4、发挥资产保障作用，促进社会事业发展和基本公共服务均等化。一是推

动两处闲置低效使用医疗设施资源资产盘活利用，提升单位专业化服务能力。市财政局联合相关部门将市妇幼保健院老院区整体资产无偿调拨给市福利院，用于建设市福利院分院区，为我市困难群众提供更充足的兜底型、普惠型养老服务；将市第三人民医院原院区无偿调拨给市第四人民医院使用，解决市第四人民医院业务用房不足问题，保障了我市严重精神障碍患者的住院需求。二是通过资产共享避免重复购置，提高资源使用效率。为支持百千万工程，提升基层工作效率和为民服务水平，市机关事务管理局无偿调拨一批办公设备及办公用品给市教育局、市卫健局、金平区大华街道、小公园街道、月浦街道和濠江区达濠街道、河浦街道等单位，共计调拨电脑、多功能打印机、办公椅等 270 余件；为支持做好市重点工作任务，市机关事务管理局将一批办公用品及设备借用给全市主题教育、百千万工程、铁路及轨道交通建设指挥部、“两大盛会”等工作专班使用，共计借出资产 300 件。三是促进公共服务均等化。市教育局积极推动 100 所符合开放条件的学校将体育设施、场馆面向社会免费或低收费开放，各学校按照“一校一案”的原则制定开放方案，推动学校体育设施、场馆面向社会开放。开放范围包括操场、田径场、篮球场、足球场、器械区等。据



不完全统计，2024 年这 100 所学校已接待市民约 32 万人次。市文广旅体局充分发挥我市新建体育场馆资源优势，积极引进各类体育赛事活动，在重大节假日举办各类群众性体育比赛活动，丰富群众的精神文化生活。2024 年服务群众 73 万人次，其中免费约 54 万人次。

5、持续推进重点资产集中统一管理，提升资产使用效益。一是持续推进市直行政事业单位出租出借和闲置国有资产清退上缴工作。市财政局按照《关于做好市直行政事业单位出租出借及闲置国有资产清退上缴工作的通知》（汕市财资函〔2019〕6 号）要求，对市直各行政事业单位（除财政供养关系为经费核补和自收自支事业单位外）出租出借和闲置国有房产进行收缴。通过采取发出清退上缴房产书面通知和个别座谈等形式，按照“成熟一宗、上缴一宗”的原则，对市直党政机关和公益一类事业单位出租出借闲置房产中完成清退同时满足移交条件的房产进行逐步收缴，实行集中统一管理。截至 2024 年 12 月 31 日，累计发文收缴市直行政事业单位房产 1,040 宗，建筑面积 186,840.95 平方米。二是积极推动集中统一管理闲置国有资产盘活工作。市机关事务管理局制定《市机关事务管理局集中管理行政事业性资产（房产类）盘活处置方案》，首批整理 46 宗产权清晰、低效闲置资产对外进行公

开拍卖。2024 年市机关事务管理局处置及出租办公用房和闲置房产总计获得收入约 207 万元，均已上缴市财政。市财政局下属单位市投资管理中心将位于广州市的 3 宗罚没资产以及位于汕头市的 2 宗罚没资产通过公共资源交易平台循环挂牌公开拍卖，并通过二手房交易平台挂网推广，进一步扩宽宣传渠道，加大公开拍卖宣传力度。

## 五、国有自然资源（资产）管理情况

### （一）国有自然资源资产情况

1、国有土地资源资产。根据 2024 年度土地变更调查，全市国有土地面积 727.97 平方公里，同比增加 2.52 平方公里。其中，国有农用地面积 275.04 平方公里，国有建设用地面积 303.69 平方公里，国有未利用地的面积 149.24 平方公里。

2024 年度，汕头市在库储备土地约 4.02 平方公里，同比减少 0.21 平方公里，全年新增入库约 0.10 平方公里，出库约 0.31 平方公里。

2、矿产资源资产。全市地热资源储量 0.58 千 m<sup>3</sup>/日，钨矿（原生矿 WO<sub>3</sub>）资源储量 9,882 吨，钨矿（矿石）资源储量 1,545.28 千吨，铋矿资源储量 336.15 吨，铋矿（矿石）资源储量 1,545.28 千吨，玻璃用砂（矿石）资源储量 72,570.00 千吨，矿泉水资源储量 1,865.00m<sup>3</sup>/日。



3、海洋资源资产。全市海域总面积约 4,449.07 平方公里，比 2023 年度增加 12.26 平方公里。全市共有海岛 180 个，海岛面积 197.24 平方公里，其中有居民海岛 5 个（南澳岛、达濠岛、妈屿岛、金叶岛、金叶南岛），无居民海岛 175 个。全市大陆海岸线长 228.53 公里，占全省 5.59%，其中人工岸线 173.157 公里，自然岸线（含生态恢复岸线）54.953 公里，其它 0.42 公里，大陆自然岸线保有率 24.05%。

4、国有森林资源资产。根据 2024 年度土地变更调查，2024 年汕头市国有林地面积 104.03 平方公里，同比减少 0.97 平方公里；国有乔木林 96.37 平方公里，同比减少 2.64 平方公里；国有竹林 0.57 平方公里，同比无变化；国有灌木林 3.11 平方公里，同比增加 0.06 平方公里；国有其他林地 3.98 平方公里，同比增加 1.61 平方公里。国有林场总面积 16.50 平方公里，国有自然资源有偿使用收入 340 万元。

5、国有草地资源资产。根据 2024 年度土地变更调查，国有草地资源面积 14.74 平方公里，占全市草地总面积的 39.62%，同比减少 2.04 平方公里。其中，人工牧草地 0.01 平方公里、其他草地 14.73 平方公里。

6、国有湿地资源资产。根据 2024 年度土地变更调查，国有湿地面积约 54.78 平方公里，比 2023 年减少 0.82 平

方公里。其中，红树林地约 2.90 平方公里、沿海滩涂约 51.02 平方公里、内陆滩涂约 0.86 平方公里。

7、水资源资产。2024 年汕头市降水量为 3.71 亿  $m^3$ ，同比增长 18.15%。水资源总量为 23.90 亿  $m^3$ ，同比增长 38.95%。其中：地表水资源量为 22.8 亿  $m^3$ ，同比增长 40.74%；地下水资源量为 4.8 亿  $m^3$ ，同比增长 33.3%。地表水与地下水不重复量为 1.1 亿  $m^3$ ，同比增长 6.79%。汕头市共有 8 宗中型水库，水库蓄水量为 8664.02 万  $m^3$ ，同比下降 4%。

2024 年度全市开展监测的城市集中式生活饮用水地表水源地水源达标率为 100%，我市无城市集中式生活饮用水地下水源地。本年度省控湖泊数量为 0 个。本年度省控水库数量为 2 个，按营养状态分级，全部为中营养，上述数据和 2023 年相比无变化。

## （二）国有自然资源资产配置和收益情况

1、国有建设用地。根据合同统计，2024 年全市实施土地供应 132 宗，面积 9,716 亩，合同价款 71.87 亿元。按供地类型统计，供应住宅用地 15 宗，面积 499 亩，价款 30.54 亿元；商服用地 12 宗，面积 523 亩，价款 9.70 亿元；工业用地 39 宗，面积 2,716 亩，价款 18.12 亿元，其它用地 66 宗，面积 5978 亩，价款 13.52 亿元。

2、矿产资源。2024 年全市未审批使用矿产资源，同比 2023 年度无变化。

3、海洋资源。2024 年新增海域使用权确权入库 23 宗，同比增加 3 宗，面积 15.1725 平方公里，同比增长 570.63%。辖内用海项目共 249 宗，同比减少 1 宗，其中国管 20 宗，省管 71 宗，市管 40 个，区县级 118 个。2024 年市全市辖区项目海域使用权出让收入 326.2289 万元，同比下降 5.08%。

4、国有林地。2024 年全市审批建设项目使用林地 42 宗，同比减少 16 宗，其中永久使用林地 26 宗，临时使用林地 16 宗；审批面积 1,473 亩，同比增加 435 亩，其中永久使用林地 1,286 亩，临时使用林地 187 亩；核定森林植被恢复费 1,267.685 万元，同比增加 182.415 万元。根据国家有关规定，从 2023 年 4 月 25 日起，临时使用林地取消收取森林植被恢复费。

5、水资源。2024 年市级水资源费征收金额为 0.5044 亿元，同比减少 313 万元，下降 5.84%。按照国家、省水资源费改税要求，自 2024 年 12 月后取水户缴纳水资源费变更为水资源税，由各级税务部门征收。

### （三）国有自然资源资产管理工作进展和成效

1、健全国土空间规划体系，推进全域土地综合整治。一是完善国土空间规划

体系。《汕头市国土空间总体规划（2021-2035 年）》及澄海、潮阳、潮南区和南澳县等四个县级国土空间总体规划全部获批实施，以总体规划数据汇交为抓手，做好重点园区、重大项目的规划响应和规模保障。完成 4 个“百千万工程”典型镇镇级国土空间总体规划编制并通过市政府审批，为我市镇村空间规划编制提供试点经验。稳慎推进“多规合一”实用性村庄规划编制，深化村庄规划优化提升和编制指引，为各区（县）提供技术指导。二是优化提升城镇发展能级。完成内海湾保护与发展规划编制，划定 148 平方公里内海湾具体范围，为内海湾保护与修复、利用与管控提供指引。联合各区县完成产业园区、重点项目及珠港新城等 76 个片区控规法定化，为产业发展、民生基础设施配套等提供规划保障，全市城镇开发边界内已批控规覆盖率达到 59.67%。三是全面推动全域土地综合整治。市、区县两级成立全域土地综合整治专班，从工作机制、项目谋划、整治模式等方面引导推动。全市选取 10 个全域土地综合整治示范片区，统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、乡村历史文化保护、产业布局等空间优化工作，整治总规模 24 平方公里，计划总投资 97.86 亿元。探索“政府实施主体+技术服务单位+央企+政策性银行”四位一体的整治模式，区县确

定国资企业作为项目实施、运营、融资主体，引入央企和社会投资运营主体合作运营，利用政策性银行政策加快融资，拓宽“政府引导资金+专项债+政策性金融+社会资金”的筹资渠道。

## 2、全方位加强自然资源要素保障。

一是强化土地保障夯实产业本底。2024年批准土地征收成片开发方案共10个，总面积19,614亩，拟征收面积12,939亩；批准建设用地149宗、总面积7,921亩，其中批准高新区六合产业园、金平区现代产业集聚区、龙湖区现代产业园、濠江区滨海临港产业片区和海上风电产业园、澄海区岭海工业园、潮阳潮南区纺织印染服装基地等重大平台以及区县、镇村产业用地73宗、面积5,494亩，实施低效产业用地“工改工”116宗、5,686亩。优先配置新增建设用地指标14,006亩，供应工矿仓储用地供应34宗、面积1,877.11亩。二是坚持应保尽保助力乡村振兴。对“百千万工程”、乡村振兴等项目应保尽保，批准县镇村基础设施、农民住房、乡村产业设施等项目建设用地108宗，总面积3,013亩，是2023年的1.7倍。备案上图入库狮头鹅养殖、作物种植等设施农业用地97宗、面积2,518亩，是2023年的2.5倍。完成点状供地审批4宗，涉及项目用地总面积383亩、点状供地面积56亩。指导各区县做好农村住宅用地审批工作，批准宅基地23宗，总面积

349亩，依法依规保障农村村民建房合理用地需求。三是突出用海支持提振海洋经济。服务重大项目用海，广澳港三期工程涉及填海189公顷及利用两个无人岛项目获国务院批准，大唐南澳勒门I海上风电扩建项目用海获省政府批准。推进海砂出让，完成6个区块海砂出让前期工作，海门田心湾南侧海域区块海砂开采权成功挂牌出让，金额8.43亿元。统筹优化海洋牧场空间布局，规划海洋牧场场址共370.34平方公里，分类分期分时序保障海洋牧场需求。从简从快从优审批，“瀚海蓝色粮仓”海洋牧场用海670公顷已批准投入建设，协助大唐“海上风电+海洋牧场”用海选址和用海前期工作。靠前服务南澳县现代化海洋牧场深水网箱养殖示范区（第一期）项目用海，该项目作为我市第一个海洋产业园，已通过整体海域使用论证专家评审。四是综合施策，水资源利用效率更加高效。严格落实水资源消耗总量和强度双控制度，结合实际调整全市各区县用水“双控”指标，重新划定中心城区用水统计边界；对全市7个区县从水资源论证、水平衡测试、计划用水下达、用水定额管理、取用水精准计量等方面开展全覆盖全链条的水资源管理监督检查，2024年我市用水总量为9.83亿m<sup>3</sup>，严格控制在11.28亿m<sup>3</sup>目标以内；万元GDP用水量、万元工业增加值用水量分别较2020

年下降 22.4%、12%；强化水资源节约集约利用，全市非常规水源利用量为 4,028 万 m<sup>3</sup>，超额完成省下达的 2,200 万 m<sup>3</sup> 控制目标。

3、建立健全机制，完善自然资源管理保护长效机制。一是推深做实林长制。坚持林长引领，市第一林长、林长共同签发 3 道林长令，在全省率先推出市级林长带着“资源清单”“重点任务清单”“问题清单”三份清单开展巡林工作，开展巡林活动 1.2 万次。积极开展“林长+”协作工作，召开“林长+警长+检察长+森林法官”联席会议，多次联合对基层开展破坏森林资源违法行为执法督导。在全省率先完成 2023 年森林督查发现违法案件“清零”，2024 年森林督查违法使用林地面积、采伐林木蓄积实现“双下降”。升级智慧林长平台，实时调度林长制工作，依托平台将森林资源管理“一张图”下放至镇街，弥补基层林业信息的空白。二是全面推行田长制，强化耕地保护。制定印发田长制实施方案，全面推行田长制，完成全市田长制 4,190 个网格划定，开展巡田工作，形成“横向到边、纵向到底”全覆盖的耕地保护监管机制，打通耕地保护“最后一公里”。落实耕地保护党政同责，连续 25 年实现耕地占补平衡。2024 年实施垦造水田百日攻坚行动，形成耕地指标 1,987 亩、水田指标 3,314 亩。我市 2024 年度高标准

农田建设任务共 2,550 亩，项目总投资 894.73 万元，项目均按期于 2024 年底前完工。三是深入落实河湖长制。市委、市政府主要领导共同签署颁发汕头市第 8、9 号总河长令，对河湖“清四乱”、水塘河道清淤等工作进行全面系统部署。全市各级河湖长累计巡河 19.5 万人次，整改落实问题 2,064 个。建立河湖长制工作“一季度一通报”“一月一报告”和重难点工作“一周一检查、一周一专报”机制，推动我市河湖生态保护与修复取得明显成效。莲阳河作为全省唯一入选全国第二批幸福河湖建设项目的河流，受到中央、省主流媒体报道；连续两年在省全面推进河湖长制工作中被评为“优秀”。

4、做好履行全民所有自然资源资产所有者基础职责。一是持续提升不动产登记服务质效。开展化解因历史遗留问题导致的不动产“登记难”专项整治，我市 12 个列入省化解台账项目全部完成首次登记，为提交申请材料的购房者颁发了不动产登记证书，我市化解办证堵点做法入选省自然资源厅“依法登记、保护产权”和市纪委监委“鮑城清风暖民心”典型案例；大力推进“房地一体”农村不动产确权登记，全市宅基地 125.5 万宗，应登记发证 24.97 万宗，已确权登记 24.61 万宗，发证率 98.53%，完成省下达发证率 95% 任务。不断优化水务营



商环境，推行信用办水、供水合同线上签、“不动产登记+供水服务”一次办服务，线上线下联动，全年为企业及其他用户减负约 500 万元。二是扎实开展调查监测和自然资源资产清查。完成金平、龙湖区园地林地草地定级和基准地价制定，完成中心城区 2023 年度城镇国有建设用地使用权基准地价更新。开展全市工业用地和产业园区调查，编制工业用地和产业园区调查底图。开展全市机关事业单位、国有企业、国有林场、未明确使用权人土地资产的专项清查，各项清查调查顺利通过省自然资源厅验收。完成 2023 年度国土变更调查并实施常态化监测，建立“横向联动、纵向监督，事前警示、事后抽检”的全方位动态监测体系。扎实开展林湿普查地类对接工作，统筹构建“十年一次普查、年度动态监测”的森林草原湿地荒漠化综合调查监测体系，一体化开展林草湿荒漠化普查，完成对接图斑 15,363 个。三是抓创新驱动，拓宽“两山”转化实践路径。积极探索减污降碳新路径和“两山”转化新通道，大力推动生态产品价值转化。探索碳汇项目融合发展路径。在汕头高新区探索构建数智双碳管理平台，提升政企碳数据管理水平，增强产品绿色竞争力；指导潮阳区、澄海区、南澳县结合各自实际，启动藻类、畜禽养殖等特色产业碳普惠方法学研究，鼓励相关区

县开展区域碳汇评估，积极探索实现碳汇资源的资产化、产品化和市场化。统筹推进生态产品价值实现。南澳县后花园村以 2,600 亩集体林地作为林业碳汇预期收益权质押，由建设银行汕头市分行提供了 100 万元的林业碳汇预期收益权质押贷款，在解决后花园村发展难题的同时充分挖掘林业碳汇资源，盘活实现了沉寂在山林之中的碳汇生态产品价值，开辟金融支持林业碳汇生态产品价值实现的新路径。南澳县后花园村金融支持林业碳汇生态产品价值实现案例入选 2024 年《广东省深化集体林权制度改革典型案例》。完善碳普惠机制。制订光伏发电、林业等碳普惠项目申请省级核证备案工作制度，积极组织企业开展核证备案工作，助力企业分布式光伏发电项目成功实现碳交易，推动生态产品价值实现。

5、加强自然资源保护监管，深化自然资源生态建设。一是大力实施“绿美汕头”生态建设。精准提升森林质量，完成省下达林分优化任务 1.08 万亩、森林抚育任务 1.76 万亩。扎实开展“山下”绿化，以县镇村绿化为抓手，建设城乡一体绿美环境。全市投入资金 1.7 亿元，种植各类苗木 69 万株，完成县镇村绿化任务的 170%；完成建设森林城镇 1 个、森林乡村 4 个、绿美古树乡村 2 个、绿美红色乡村 2 个。广泛发动群众，营造



全社会爱绿护绿扩绿氛围。编制湿地保护规划、红树林保护规划，完成红树林营造 77 公顷，红树林修复 118 公顷，澄海区义丰溪片区红树林通过论证申报省级重要湿地。全面推进绿色矿山建设，我市持证在采的 1 家矿山已建成绿色矿山，完成复绿验收、注销的过期矿山 2 个。二是推进水生态修复。强化水生态修复，流域内新增碧道 4.6 公里，新建高质量水源涵养林 5,100 亩，提前完成 2024 年度目标任务。水环境质量稳中向好，国省考断面、饮用水源、水功能区水质达标率 100%，优良水体（达到或优于 III 类）比例为 85.7%。国考断面水质指数为 3.6817，较 2023 年度同期改善 9.33%，改善幅度排名全省第一。省水利厅下达我市年度碧道建设任务为 23 公里，全年新增碧道 36.34 公里，建设目标完成率为 158%。近岸海域水质优良面积比例达 91.6%，高出省下达目标（89.6%）2 个百分点，内海湾水质均值持续保持海水四类标准。韩江东溪（汕头段）获评 2024 年广东省美丽河湖优秀案例。莲阳河幸福河湖建设项目按期完成建设；龙湖区新津河入选省 2024 年幸福河湖建设名单。三是落实节能目标任务，推进绿色低碳发展。同时，正在重点争取纳入全国首批试点范围，启动 300 万千瓦试点项目建设。推动分布式新能源发展，2024 年，我市分布式光伏装机并网总容

量约为 53.86 万千瓦。至 2024 年，我市单位 GDP 能耗强度累计增长 9.46%，未能达到目标进度要求。根据国家和省关于净购入省外绿证指标可抵扣能耗的政策，我市组织完成 2024 年省外绿证购买量 5,668,373 张，绿证对应电量 56.68373 亿千瓦时，超额完成省下达我市 2024 年的省外绿证缺口指标任务。根据省委组织部反馈的 2024 年度汕头市综合考核指标情况，我市该指标得分全省排名第 8。

## 六、贯彻落实上年市人大常委会审议意见情况

2024 年 11 月，市人大常委会审议市政府关于 2023 年度全市国有资产管理情况综合报告和企业国有资产管理情况专项报告后，提出了加强和改进国有资产管理及报告工作的审议意见。针对审议意见中提出的要求，市政府高度重视，落实市财政局、自然资源局、国资委等部门认真研究，采取有效措施，狠抓整改落实，进一步促进了国有资产依法科学规范管理。一是加快国有经济布局优化和协同发展，拓展国资发展新空间。推进国企改革深化提升行动，激发国企发展动力活力。加强国有资产统计相关工作，推进全口径、全级次报送。加强企业重大投资与境外投资风险防控。规范市属国企物业出租管理，组织开展国企物业资产拉网式、台账式清查和专项检查，压实企业物业资产管理和盘活的

主体责任。妥善做好产权转让相关工作，指导企业加强内控体系建设，以制度规范企业重大经营决策、资产使用和处置、债务风险管理等行为。盘活优质资源，推动市属企业债权债务处置，厘清产权关系，推动“僵尸企业”出清。妥善解决人员安置问题，依法维护职工合法权益，积极营创稳定的国企发展环境。二是提高金融类企业国有资产管理水平，推动金融机构积极创新产品和服务，锚准重点领域，充分发挥政策优势，助力“百千万工程”，助力乡村振兴，更好服务实体经济。三是认真执行《行政事业性国有资产管理条例》，健全完善行政事业性国有资产管理体制，制定出台相关管理办法。积极推动集中统一管理闲置国有资产盘活工作，提高市直行政事业性国有资产利用效益。通过资产共享避免重复购置，体育设施、场馆面向社会免费或低收费开放，促进公共服务均等化，进一步提升国有资产管理效能。四是全面强化“百千万工程”要素保障，深入推进绿美汕头生态建设。完善国土空间规划体系，完成内海湾保护与发展规划编制，做好城市基础设施规划建设的协同服务保障。强化土地保障夯实产业本底，坚持应保尽保助力乡村振兴，突出用海支持提振海洋经济。完善自然资源管理保护长效机制，扎实开展调查监测和自然资源资产清查。加强自然资

源保护监管，落实节能目标任务，推进绿色低碳发展，持续加强问题整治，筑牢自然资源安全底线。

## 七、国有资产管理存在的主要问题

### （一）企业国有资产管理方面

我市国资国企改革发展存在一些薄弱环节。国有资产布局的优化调整需向纵深推进。部分国企基础相对薄弱，主业优势不够突出，缺乏市场竞争力，内部资源整合有待进一步加强。深化国企改革成效与预期目标存在一定差距。部分国企历史包袱未卸除，债权债务问题、涉法涉诉案件、安置职工数量等数量较多，缓解维稳成本较大，资产资源的盘活效能有待进一步提升。企业领导班子和人才队伍建设需进一步加强。部分企业领导班子缺位较多，企业领导班子成员老化较为严重，干部队伍存在老龄化、青黄不接情况，企业专业人才偏少。党风廉政建设和反腐败工作需进一步提质增效。党委主体责任尚未充分发挥，部分国企在廉政风险防控、纪律教育传导等方面存在一定薄弱环节，对国企领导干部“关键少数”监督力度需进一步加大。

### （二）金融类企业国有资产管理方面

1、海湾农商行在改制后央行、市政府和省联社给予大量资金投入和政策支持，大力促进了海湾农商行良性运营，各项主要监管指标基本达标。目前，整

体资产管理能力方面仍受原有管理体制影响，未能满足改制后的高质量发展要求。目前主要存在信用资产风险加大、抵债资产和不良资产清收和处置进展较慢、业务开拓有待加强等问题。

2、粤财普惠担保、中小担公司资本规模偏小，随着融资担保放大倍数不断增大，业务持续增长将受资本金规模限制；粤财普惠担保是我市唯一一家政策性融资担保机构，以保本微利为原则，2024年执行的小微企业及“三农”主体年化担保费率低至0.64%，2024年各项降费奖补政策减少，对其利润情况和可持续发展有所影响。

### （三）行政事业性国有资产管理方面

我市行政事业性国有资产管理虽然取得了一定成效，但仍面临一些问题。一是行政事业性国有资产管理体制有待进一步健全完善。部分行政事业性国有资产管理体制及配套管理办法制定时间较早，不能很好地适应新形势下行政事业性国有资产管理工作需要，需根据《行政事业性国有资产管理条例》等文件精神，配套制订我市行政事业性国有资产管理实施细则，同时对照上级文件对现行资产管理制度进一步修订完善。二是行政事业性国有资产管理行为有待进一步规范。部分单位在国有资产出租出借管理工作中存在历史遗留问题

尚未有效解决。三是行政事业性国有资产使用效益有待进一步提高。我市目前仍存有部分低效闲置房产，由于房地产市场低迷，经多次挂牌仍未有效盘活。且我市尚未建立公物仓，低效闲置资产盘活途径有限。四是行政事业性国有资产管理基础工作有待进一步夯实。部分单位在资产配置、使用、处置等环节的管理不够规范。存在超标准配置资产、资产未及时登记入账或入账会计科目错误、资产卡片管理不够规范、部分房屋资产未办理权属证明、已投入使用在建工程长期未转固、已处置资产未核销等。

### （四）国有自然资源资产管理方面

1、国家实施耕地占补平衡改革和“以补定占”管控规则，对统筹耕地保护和用地保障提出更高要求；耕地保护没有从经济源头解决，农民缺乏种粮积极性，部分区县对耕地和永久基本农田“非农化”“非粮化”问题重视程度不足，对违法违规占用耕地监管不到位；承担2024年度高标准农田建设任务的金平区、澄海区财政资金支出进度相较落后于工程进度。

2、“工改工”受经济下行和市场需求等因素影响，改造主体投资积极性转弱；全域土地综合整治项目实施周期长、投资大，公共服务性项目多，收益性项目少，资金平衡难度大，实施路径尚未完全形成；



3、水利基础设施较为薄弱，练江、榕江堤围等仍有 78.86 公里不达标堤段，基层防汛物资储备不足、应急处置水平不高，导致我市水旱灾害防御工作面临较大压力；生态流量监测存在监测精度小、流量数据有误差、在线流量数据稳定传输难度大。

4、传统产业绿色发展动力不足，我市传统产业在产业结构中占主导地位，造纸、纺织等传统产业对能源依附程度高，不利于能耗强度下降；自然资源“两山”转化实践路径较窄，转化落地案例较少。

## 八、下一步推进国有资产管理的思路和举措

### （一）深化国资国企综合改革，促进国资国企高质量发展

1、抓优化布局，提升国资国企战略价值。推动重大项目完成投资任务和投产达产，督促市属国企根据 2025 年投资建设计划，有序推动完成投资任务；加快推进汕头高铁站枢纽一体化工程、市智慧冷链物流商贸中心等一批项目建设。加大低效困难、停产停业企业出清力度，督促各监管国有企业加快清理、筛选低效困难、停产停业企业，分批移交至市资产集团，由市资产集团承接后分类处置，释放国企发展活力。做好承接产业有序转移工作，指导市投控集团按照我市工作部署，有序推进各产

业园主平台园区在建项目的投资建设，同步做好省产业有序转移资金的承接划拨，持续谋划潮南片纺织印染园区污水处理厂等项目。

2、抓深化改革，激发国资国企内生动力。以提高核心竞争力和增强核心功能为重点，加快推动国企改革深化提升行动，确保 2025 年底完成各项任务。以改革创新为根本动力，聚焦主业专业整合、城市投资运营、提升公共服务等功能，通过股权合作、项目合作等多种方式，稳妥推进市属集团公司之间、集团公司下属企业之间协同发展、战略性重组和专业化整合，完成国企内外部整合提升任务。

3、抓资产管理，推进资产资源有效盘活利用。持续深入推进国企物业资产管理“五个一”专项整治行动，进一步规范企业物业出租行为，压实市属国企物业资产管理主体责任，全面加强市属各级国企的物业资产管理，破解市属国企物业资产管理盘活难题。通过开展一次资产清查，全面摸清国有企业资产底数；建立一个信息管理系统，实现信息动态高效管理；形成一套分类管理机制，提升物业资产利用效能；组织一次专项检查，规范物业资产管理盘活；推动一批资产盘活，实现国有资产保值增值。

4、抓国资监管，提高国有资产管理

活力质效。健全以管资本为主的国资监管体制机制，完善权责清单管理，推进国资监管制度新订修订工作，形成“放管结合、提质增效”的监管体系。完善现代国企公司治理机制，配齐建强国有企业董事会，建设高素质外部董事队伍，全面提升国企公司治理水平；推进监事会改革，稳妥推进经理层成员任期制和契约化管理全覆盖工作。健全绩效考核与薪酬管理制度，开展“一业一策，一企一策”分类考核，建立与效益效率联动的薪酬激励机制，强化绩效考核结果运用，激发国企干部队伍干事创业热情。加强专业化监管，督促企业严格规范会计行为，持续加强企业报表数据审核和质量评价，充分发挥国有资产统计功能作用；推动统计工作与审计监督相融合、与考核评价相联动，进一步推进统计结果延伸运用。

5、抓民生实事，践行国资国企社会责任。继续贯彻落实习近平总书记对浙江“千万工程”重要指示批示精神，以及省、市有关“百千万工程”和乡村振兴的工作部署，协调推动市国资国企加大帮扶力度，深入挖掘自身潜力和产业优势，精准对接挂钩联系单位需求，加强投资兴业、技术扶持、人才帮扶、产业支持、资金投入等，把推进“百千万工程”落到具体工作、具体项目、具体产业上。继续做好市属困难国有（集体）

企业职工社保补缴和社医保缴纳工作、困难国有（集体）企业职工节日慰问等民生实事，切实解决民生问题。

6、抓人才驱动，积蓄高质量发展澎湃动能。加大人才队伍选拔培养力度，建立市管国企优秀干部库、年轻干部库，落实市管国企制定骨干队伍中长期选拔培养规划，设置各层级年轻干部配备指标，优化人才队伍结构。强化专业人才配备，研究制定人才培养等具体措施，实施国企高技能人才培养工程，探索柔性引才用才，大力选拔使用有专业技术能力的干部。抓好干部队伍专业能力培训，大力实施国企骨干队伍现代化能力提升计划，定期组织以提升经营管理能力为重点的培训班，支持国企干部参加继续教育培训、专业培训，鼓励国企专业技能人才参与职业资格认证考试。

7、抓党建领航，以高质量党建引领高质量发展。持续强化理论学习，严格落实“第一议题”制度，实施好“三联三学”机制，鼓励企业结合实际创新理论学习方式。持续提升基层党组织规范化建设水平，推进党组织标准化建设，加强市属国企基层党组织的政治功能和服务功能，实现基层党支部战斗堡垒作用；进一步加强党员队伍建设，着力发展青年、产业工人、高知识群体入党，夯实政治基础。持续发挥党建引领作用，复制推广成功经验，推动党建工作与业



务工作齐头并进。持续推进全面从严治党，做好警示教育，坚持以党风肃政风带企风，深化以案促改，按照上级部署持续开展各项专项整治行动，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，营造有助企业高质量发展的良好政治生态。

## （二）建立健全金融类企业国有资产管理机制，促进金融类企业优质发展

建议支持海湾农商行构建专业人才引进与交流学习机制，推动风险管理、信贷、科技及审计等领域人才流动，通过专业知识强化、前沿发展学习及专业素质提升，增强服务实体经济能力；建议加大中小担公司、粤财普惠担保资本金投入，扩大国有担保机构资本金规模，进而增强其融资担保服务能力。

## （三）持续强化行政事业性国有资产管理基础，推进资产管理提质增效

1、抓好制度建设，压实主体责任。一是发挥财政部门牵头抓总作用。深入贯彻落实《行政事业性国有资产管理条例》，及时健全完善我市相关资产管理配套制度，进一步明确与机关事务管理部门、住建部门、审计部门等相关部门的职责分工，加强协作配合，落实好市级行政事业性国有资产的综合管理与监督检查职责。二是强化主管部门组织管理职责。推动主管部门认真制定并组织实施资产管理规章制度，加强本部门国有资产配置、使用、处置等事项的审核和

监督管理，监督本部门所属行政事业单位按规定执行报批程序并及时足额上缴国有资产收益。三是重点压实单位具体管理职责。督促单位在资产管理岗位设置、权责分配、业务流程等方面建立决策、执行和监督相互分离、相互制约、相互监督的机制，完善内部管理制度，强化资产管理与财务管理、预算管理的衔接，构建既有机联系又相互制衡的内部工作机制，提升管理效能。

2、夯实资产管理基础，提升管理质效。全面摸清资产底数，为提升资产使用效益、规范资产管理奠定坚实基础。督促单位定期开展资产清查盘点工作，及时处理资产盘盈、盘亏和资金挂账等事项，完善资产配置、使用、处置、收入等环节管理办法，推进资产“一物一卡一码”标签化管理，切实做到账表、账账、账卡、账实相符。健全工作协调机制，加强部门沟通协作，分类施策，加快推进单位不动产权属补办登记工作。落实政府会计准则制度，常态化开展市政公共基础设施等资产纳入会计核算，对已投入使用的在建工程及时办理转固，夯实资产核算各项基础，确保国有资产数据的真实性、准确性和完整性。

3、盘活单位存量资产，提高使用效能。一是建立常态化资产盘活机制，将资产盘活工作融入单位日常资产管理。市直部门要建立本部门的资产盘活制

度，特别是教育、卫生、科技、文化旅游、体育等部门应结合行业特点，推动本行业有关资产盘活利用，更好服务经济社会发展和改善民生。市财政部门要结合开展资产管理专项检查工作，督促指导单位对其存在的低效、闲置资产加大资产盘活力度。二是建立存量资产与新增资产挂钩机制。逐步推进单位存量资产数据和资产盘活信息嵌入预算管理一体化系统，充分结合存量资产使用状况及资产盘活情况审核新增资产，优化资产配置，通过预算约束推动资产盘活利用，从源头节约财政资金。三是建立资产调剂和共享机制。督促单位及时更新资产卡片信息，通过广东省行政事业性国有资产管理系统掌握单位低效、闲置资产情况，并将低效、闲置资产，优先在本单位、本部门内部调剂利用；对使用价值大、利用范围广的低效、闲置资产，积极推进跨部门、跨地区、跨级次资产调剂；对因技术原因需要更新、但仍具有使用价值的资产，通过调剂到技术要求相对较低的单位、部门，最大程度激发资产效能。

4、盘活政府资产资源，增加财政收入。按照《汕头市人民政府办公室关于印发汕头市清理盘活存量资产资源扩大有效投资工作方案的通知》（汕府办〔2023〕23号）等文件要求，继续推进市直政府资产资源盘活利用工作。加快推

进智慧停车泊位建设；海砂资源出让；内海湾码头资源有偿使用；企业国有股权的优化配置；乌桥岛棚户区改造项目存量安置房产盘活利用；户外广告资源适度开发利用；工程建设项目多余砂石土资源有效利用；土地储备用地临时利用；行政事业单位闲置低效土地、房产盘活处置；存量罚没资产处置；推进预拌混凝土搅拌站、加油站用地规划和出让；体育场馆、公共文化设施的有效利用；小公园开埠区旅游资源盘活利用；城市公园、广场、绿地、桥下空间等城市公共场地及相关配套服务设施（含临时设置）等公共资源有偿使用；已封场垃圾填埋场资源合理利用；礮石风景区配套服务设施特许经营权出让、国有企业资源资产资金的清理盘活以及政务数据资源有效使用等19类政府资产资源盘活利用工作，努力增加财政收入。

5、聚焦审计指出存在问题，做好整改“后半篇文章”。一是督促相关行政事业单位落实主体责任，采取有效措施，加快推进审计指出资产管理存在问题的整改工作，确保审计整改工作取得成效。二是针对审计指出资产管理方面存在的薄弱环节，深入分析问题产生的原因，查找管理漏洞和制度短板，通过采取针对性措施，建立长效机制，防止类似问题再次出现。三是严肃财经纪律。建立健全资产管理重大问题移送制度，坚决

查处各种违规违纪行为，防范国有资产流失。

#### （四）深化自然资源要素配置保障，持续推进生态文明建设

1、深化要素保障强支撑，夯实工商并举产业基底。一是以扩容增量做优存量为主抓手。充分保障我市工业产业、重大能源交通基础设施、城乡公共服务设施以及“百千万工程”乡村振兴等各类项目建设用地需求。围绕重点产业园区平台建设，引导各区县、行业主管部门科学谋划产业项目和平台建设，争取纳入先进制造业目录、重大产业项目清单，统筹用好国家、省、市各类指标予以保障；围绕重大项目，做好重大项目用地报批服务保障。加大“工改工”服务指导力度，深度挖掘“工改工”改造动力，协助基层继续探索新型改造模式，进一步激发企业自改积极性，促进低效产业用地集聚化、规模化。深化生态环境服务经济支撑高质量发展政策措施，统筹优化主要污染物排放总量指标管理，加大对产业有序转移主平台、重点建设项目等总量指标的支持力度。二是以为海服务向海发展为强引擎。加快海洋国土空间专项规划编制，科学规划，统筹优化海上风电、海洋牧场空间布局，逐步推动海上风电、海洋牧场向“深远海”发展。服务区县创建海洋产业园，加强园区选址指引，重点发展用

海方式为开放式养殖用海的现代化海洋牧场项目。探索实施“标准海”供应，统一开展区域整体海域使用论证等用海前期工作，实现“拎包入驻”“拿海即开工”。提升用海审批质量和效率，建立现代化海洋牧场项目建设用海审批“绿色通道”。进一步精简现代化海洋牧场项目用海申请材料，优化用海审批流程，切实提高用海审批效率。继续推进海砂出让，增加海洋经济发展点。三是以要素改革政策创新为突破点。优化城乡土地管理，争取上级支持汕头开展存量土地盘活和低效用地优化利用综合改革，解决历史遗留问题，推动城乡高质量发展。推进海洋经济创新发展综合改革试点，完善海洋管理体制机制，构建海洋产业政策体系，推动海洋产业融合发展模式创新，培育海洋经济新质生产力，健全海洋生态保护机制。继续在国管海域可开发利用区域选址建设海上风电项目，积极争取自然资源部和省自然资源厅支持汕头作为粤东区域列入全国国管海域海上风电试点范围。四是以供应增收效率提升为压舱石。围绕年度目标做好土地储备、供应工作，提高土地供应效率。加大推介力度，针对具体地块精准招商，积极接触沟通，了解企业年度投资计划，重点推介计划出让用地。深化工业用地市场化配置改革，推行“标准地”“带方案”“带项目”出让，促进土地节约集约



利用，支持新型产业发展，为创新型企业成长发展提供低成本的孵化空间，助力产业转型升级。五是以用能节能控耗为硬约束。用好国家和省关于净购入省外绿证可用于抵扣能耗的政策，尽最大努力完成“十四五”单位 GDP 能耗下降 14% 的目标任务。严格落实重点用能单位绿色电力消费和用能预算管理，做好省外绿证购买预案。严格落实固定资产投资项目节能审查工作，对标行业能耗水平做好源头把控工作。持续开展能效诊断工作，推动节能技术改造，指导企业申报国家“两新”资金项目。严格开展节能监察，重点开展高耗能行业专项监察，严格落实国家能耗限额标准。大力发展海上风电、光伏发电等绿色能源，积极扩大绿电装机规模。

2、紧握全域整治强抓手，服务头号工程走深走实。一是多模式深化全域土地综合整治。加快建立全域土地综合整治政策体系，出台实施意见，打通整治过程中的政策难堵点问题。指导各区县探索创新整治模式，将全域土地综合整治作为撬动地区发展的金箍棒，进一步释放政策活力、土地潜力、发展动力，助力破解城乡区域发展不平衡难题。二是多层次规划服务“百千万工程”。充分利用市县镇多级国土空间总体规划成果，切实把服务“百千万工程”融入到县镇村国土空间规划全流程。强化县、镇总

体规划统筹联动，聚焦优化空间资源配置、集约用地布局，重点围绕镇村一体化建设，探索符合我市实际的乡村存量建设空间按需腾挪、有序流动的空间保障机制。稳慎推进“多规合一”实用性村庄规划编制工作，为各区县按需编制开展村庄规划提升提供技术指导。三是多渠道服务保障乡村振兴。安排不少于 10% 的计划指标用于保障乡村振兴新增建设用地需求，优先保障农村一二三产业融合发展重点项目。推进实施乡村产业点状供地项目，助力乡村振兴发展。进一步规范农村住宅用地审批，组织开展委托区县政府农村村民住宅建设用地涉及农转用和未利用地转用审批职权的实施情况评估，合法合理保障农村住宅用地需求。

3、全力强化资源保护，建设城乡一体绿美环境。一是严格耕地保护确保粮食安全。强化耕地总量管控，严格控制各类占用耕地行为，确保辖区内年度耕地总量动态平衡，耕地质量不降低，水田总量基本稳定。扎实推进田长制，做到“早发现、早制止、早处置”。大力推进集中区垦造和补充耕地，大力推进耕地集中整治区建设，全面落实耕地保护，强化粮食安全。二是推进绿美建设打造和美特区。统筹抓好绿美示范点建设，重点打造精品工程，进一步推进礮石风景名胜區、南澳海島国家森林公园、侨



韵公园市级示范点建设；持续推动道路两侧景观林带提升，推进重要交通干道沿线森林景观带建设；在高速公路、国道省道两侧可视范围内具备条件的山体进行林分优化提升，打造人与自然和谐共生的汕头样板。进一步完善林长制制度体系、组织体系、责任体系、考核体系，压实各级林长工作责任，强化林业工作站能力建设和护林员队伍建设，提升基层治理能力。三是持续推动水环境提档升级走深走实。深入打好碧水保卫战，持续优化韩江流域水生态环境，推动练江流域“2.0”版本提档升级。全面完成重点流域问题排污口整治，加快推进污水收集和处理设施提质增效，巩固提升国省考断面整治和城市黑臭水体治理成效。以深化提升青澳湾美丽海湾建设为契机，推动南澳全岛域美丽海湾建设，示范带动内海湾产城融合都市型美丽海湾。四是积极推进生态产品价值实现机制建设。持续深化落实企业环境信息披露、环境信用评价、生态环境损害赔偿制度，聚焦生态环境修复和保护，完善相应资金保障和运行机制，构建生态损害赔偿、行政执法、司法有效联动机制，

提高破坏环境违法成本。积极推进生态产品价值实现机制建设，加大各类碳汇项目开发和储备力度，通过申报碳普惠核证减排量，依托国家、省碳交易平台将生态价值转化为经济价值。因地制宜启动 EOD 模式试点，拓宽“两山”转化路径，促进经济社会发展全面绿色转型。

4、牢固树立服务意识，优化提升基础服务质效。优化提升不动产登记质效。深化营商环境登记改革，优化“带押过户”、“交房即交证”、“跨域通办”等便民措施，积极推进历史遗留问题“登记难”化解工作，进一步提升便民利企登记服务效能。完善地籍调查工作机制，促进地籍数据共享应用，更好支撑确权登记，服务自然资源管理。推进“房地一体”农村不动产登记发证工作，进一步提高发证数量。做好不动产登记数据质量管理，提升不动产登记数据质量。加快完成林权类存量数据整合。积极推进不动产登记信息管理平台信创化改造应用工作，推动不动产登记管理智能化、数字化。

以上报告，请予审议。

# 汕头市 2024 年度国有资产 审计情况专项报告

2025 年 10 月

汕头市审计局局长 李 宁

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，由我向市人大常委会作汕头市 2024 年度国有资产审计情况专项报告。

为贯彻落实《汕头市人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》要求，2024 年汕头市审计局组织对市直行政事业性单位的国有资产、国有金融资产、市本级国有自然资源资产以及部分市属国有企业国有资产的管理使用情况进行了审计。现将审计情况报告如下：

## 一、总体情况

从审计情况看，有关地区和部门单位能够认真贯彻落实中央决策部署以及省、市关于国资国企深化改革有关要求，持续加强国有资产配置、使用、处置全流程管理，在健全管理制度、优化管理流程、加强资产盘活等方面采取积极措

施，有效提升国有资产规范化管理水平。

行政事业性国有资产方面，组织开展市本级预算执行、决算草案和其他财政收支审计、华侨试验区财政管理审计、部分市级预算单位部门预算执行情况审计、办公用房及集中管理的出租出借房产管理情况审计等项目，对国有资源资产进行审计监督。审计结果表明，市有关部门单位能够自觉遵循行政事业性国有资产管理相关法规政策，健全完善国有资产管理体制，国有资产管理规范性明显提升。

国有金融资产方面，组织开展地方金融基本情况专项审计调查项目。审计结果表明，相关主管部门能较好履行金融监管职能和贯彻落实中央和省关于推动地方金融服务实体经济的决策部署，加强金融风险问题排查，出台一系列金融服务实体经济工作方案，地方金融机

构业务经营逐步稳健发展。

国有自然资源资产方面，组织开展全市涉农资金使用管理情况专项审计调查、水污染防治及省内外流域生态补偿资金专项审计调查、耕地保护与利用情况专项审计调查等项目，结合市本级预算执行、决算草案和其他财政审计、领导干部自然资源离任审计，开展了国有土地管理等情况审计。审计结果表明，市有关部门能够积极履行自然资源资产管理和生态环境保护职责，取得较好成效。

企业国有资产方面，结合领导干部经济责任审计、财政管理审计开展市属国有企业国有资产审计，聚焦国有企业资产管理情况。审计结果表明，市属国有企业能够遵循企业改革发展方向，持续加强重大经济事项决策及执行规范性，持续健全完善内部控制机制，积极规范企业运营体系。

## 二、审计发现的主要问题

### （一）行政事业单位国有资产审计情况

1. 国有土地管理不到位。一是部分市级存量用地长期失管，规划用途为道路或绿化用地的 3 宗 54.45 亩存量用地被违规交给民营企业托管，其中一块用地 26.87 亩自 2016 年 12 月移交后至 2025 年 4 月一直被该企业占用，在其无偿使用期间，累计少收租金收入约 324.26 万

元；9 宗 184.52 亩存量用地被民营企业、国有企业和村民无偿占用，用于停车、工程项目部办公地、堆放建材等用途；6 宗 138.06 亩存量用地长期被民营企业、村民及社区违规出租，租金收入去向不明；相关托管单位已收取的 830.33 万元租金收入未上缴市财政；部分存量用地出租出借管理不规范，如 1 家承租民营企业擅自转租并收取租金，涉及 2 宗存量用地 26.40 亩。二是未推进被收购土地成本审核工作，2019 年 1 宗国有用地被市土储部门收储，收购双方约定先期拨付补偿款 5000 万元，根据被收储土地所属单位财务资料反映，被收储地块地价成本及工程相关费用合计 2273.82 万元，与已拨付补偿款 5000 万元存在差额 2726.18 万元，截至 2025 年 5 月，主管部门仍未组织对土地成本构成清单进行审核以确定收购补偿款的具体数额。

2. 部分行政事业性国有资产使用效益较低。1 个单位的 14.24 亩土地房产长期闲置未盘活利用。

3. 部分资产出租出借程序不规范。2 个市直单位未制定本单位国有资产管理办。1 个功能区 3 处配建物业 760.49 平方米出借手续不完善，至今未与物业所在街道协商理顺出借手续；下属国有企业管养运营的 1 处管理用房出租，未履行出租审批手续。

4. 部分资产核算不规范。4 个单位和

2个下属单位729项资产账、卡、实不符，价值合计1842.42万元。1个功能区24处市政公用设施用房及水利业务用房1.52万平方米未办理权属登记，产权不清晰。1个功能区下属国有企业代建的深汕数字科创产业园未及时移交功能区管委会，也未登记入账；汕头体育中心未及时登记入固定资产台账。

5. 主管部门对市直党政机关事业单位办公用房管理不到位。一是未全面履行办公用房统一管理职责，至今还有21家市直党政机关和141家市直事业单位的办公用房未纳入管理，分别占市直174家党政机关的12%和192家事业单位的73%。二是尚未建立市直党政机关办公用房资产管理总台账，并定期组织对市直党政机关办公用房资产进行清查盘点。三是未按规定牵头编制市直党政机关办公用房配置保障规划。四是6家公益二类事业单位未经主管部门批准长期无偿占用6处办公用房。五是未及时收取办公用房出租收入161.78万元；出租收入53.25万元未及时上缴市财政。

6. 主管部门对市级行政事业性出租出借闲置房产管理不规范。一是日常管理权责不清，主管部门移交给下属单位178宗资产由下属单位负责日常管理，但双方未办理委托管理手续。二是407宗房产10.55万平方米未及时登记入账。三是11宗资产0.5万平方米出租出借未按

程序报批。四是出租管理不到位，55宗居住性房产在接收后未与原承租人签订租用协议及收取租金；8宗经营性房产在接收后未及时启动招租。五是未及时收取集中管理房产出租收入227.57万元；出租收入34.2万元未及时上缴市财政。

## （二）国有金融资产审计情况

1. 地方金融监管机构履职方面。“政银担”合作贷款项目存在资金缺口，2024年第三、四季度应付未付担保费补贴款超出补贴专户余额约280.57万元。

2. 汕头海湾农商行经营方面。一是资产利润率、资本利润率、成本收入比等多项盈利能力指标未达监管要求。二是流动资金贷款管理不规范，截至2024年底，1笔贷款本金及利息1863.52万元已逾期未收回。三是贷款管理不规范，发放的1笔流动资金抵押担保贷款2000万元存在贷前调查不实、贷后用途监管不到位等问题；24笔逾期90天以上的贷款分类管理不当，未按规定归为次级贷款，涉及贷款余额5685.85万元。

3. 政府出资设立基金管理方面。一是科创子基金政策效应不及预期，投资项目领域与基金定位要求存在差距；11个投资项目仅有2个投资汕头本地，未能发挥支持本地产业做大做强的作用。二是科创子基金未按照协议规定，及时向营收业绩不达预期的投资公司追讨5%股权补偿。三是汕瑞基金投资工作推进



缓慢，投资期已届满但投资额仅占计划总投资额的 20%；投资 2 个项目均非汕头本地企业，未达到投资本土企业占比 70% 的设立目标。

### （三）国有自然资源资产审计情况

#### 1. 水污染防治和省内外流域生态补偿方面

一是水环境生态修复及水环境综合整治 2 个项目未按期在 2021 年底及 2023 年底建设完成。二是前期论证不充分，1 个项目预算投资 773.74 万元，在未完成截污的情况下立项实施整治，水质不升反降，项目未能发挥效益。三是个别环境综合整治工程项目工程后期养护不到位，审计抽查发现部分绿植及配套设备出现破损情况。

#### 2. 耕地保护及利用方面

（1）主管部门对高标准农田项目建设管理不到位。一是对部分高标准农田项目建设及验收工作推进缓慢，3 个项目未及时完成验收导致上图入库滞后。二是对个别高标准农田建设项目竣工验收把关不严，1 个项目实施地力培肥措施后，抽检 5 份土壤样本有 1 份未达土壤改良达标要求，但仍通过市、区两级验收。

（2）耕地提质改造项目实施不规范。部分项目未落实优先选址要求，224.51 亩新建高标准农田未安排在永久基本农田区域；农田建设与灌区等项目缺乏有效衔接，因水利设施不足等因素

导致耕地撂荒 6639.84 亩（含高标准农田 6411.79 亩）。高标准农田建设区域规划占压生态保护红线，涉及 1 宗项目 0.85 亩。

（3）耕地及相关建设项目管护不到位。1 个区 2020 年至 2022 年有 45.36 亩高标准农田“非农化”，主要用于商业服务业设施用地、仓储用地等；下属 1 个街道已建成高标准农田存在大范围“非粮化”现象，2213.49 亩高标准农田用于蔬菜水果种植、禽类鱼虾养殖及征地等非粮化用途；高标准农田管护资金未足额拨付，实际拨付管护资金仅占应安排资金的 5.49%，部分项目出现田间路长满杂草、垃圾杂物堵塞沟渠涵管等情况。1 个区垦造水田后期管护不力，已通过市级验收的项目现状为坑塘水面，涉及 7 宗地块 200.32 亩。2 个区 3 个涉农项目的垦造水田及农田水利等工程存在错套标准计费、以未经审核的估算价作为计费依据等问题，多计费用或造价 650.07 万元。

#### 3. 涉农项目管理方面

（1）部分项目前期论证不充分。如 1 个区的 2022 年乡村绿美项目投资 92 万元，因种植区无水源、反季节种植等原因，近七成种植树苗枯死；1 个区的鲜食玉米建设项目因未对交通和用地等问题进行充分论证，项目半年后暂停营业；1 个区的“综合市场”项目投资 82 万元，因实际需使用的摊位过少，建成后一直

处于闲置荒废状态，“文体广场”项目投资 82 万元，因占用水田导致项目部分停工等。

（2）4 个区（县）的部分项目后期养护不到位，项目效益不佳。如 1 个区的生态景观提升项目，木亭因白蚁虫害问题导致全座毁损；1 个区的乡村示范片项目多处菜园撂荒未种植；1 个县的万里碧道绿化项目的绿化部分已基本枯死等。

#### 4. 畜牧业管理方面

（1）畜禽屠宰三年行动方案年度 2 项目标任务未完成。截至审计时，全市有 5 个区（县）尚未制定出台本地生猪屠宰行业发展规划或实施（建设）方案；2 个 A 类生猪定点屠宰企业未按要求配备足够官方兽医。

（2）主管部门对生猪屠宰监管不到位。审计抽查 2 家已被通报整改的生猪屠宰场，发现仍存在检疫台账缺失、生猪去向不明、屠宰设备设施不达标等问题。

（3）主管部门对牛羊屠宰监管不到位。未全面掌握全市牛羊屠宰场所实际情况；未推进牛羊定点屠宰管理，全市牛羊屠宰场所均未办理定点屠宰许可及动物防疫条件合格证，存在疫病防控和食品安全隐患。

#### 5. 渔业管理方面

（1）海洋渔业资源养护补贴资金发放程序不合规。2021 年至 2023 年期间，

5 个区（县）财政部门将补贴资金拨付到（区）县农业农村部门银行账户，再由（区）县农业农村部门列清单委托银行发放给申请补贴渔船的船主银行账户，未按要求将补贴资金直接补贴到个人。

（2）近海渔船更新改造项目资金使用效益不佳。2021 年至 2023 年上级共下达我市近海渔船更新改造补助资金 2606.76 万元，截至 2024 年 5 月，2021 年和 2022 年已支付补助资金 726.05 万元，2023 年资金尚未支出，支付率仅为 27.85%，未完成 100% 发放的财政绩效目标。

（3）渔船船上设施设备更新改造项目摸查不到位。省农业农村部门根据我市农业农村部门上报的实施方案，2021 年至 2023 年共下达我市近海渔船船上设施设备更新改造项目设备 1026 套、资金 513 万元。截至 2024 年 5 月我市完成设备更新改造 796 套、已支付 310.88 万元，支付率为 60.60%。各区（县）农业农村部门未能实际摸查渔船船上设施设备更新改造需求，市农业农村部门对各区（县）上报实施方案未严格审核，导致实施过程中我市完成改造的船上设施设备仅 796 套，剩余资金 202.12 万元滞留区（县）财政部门，资金效益未完全发挥。

#### （四）企业国有资产审计情况

1. 华侨试验区国有企业及国有资产审计情况

一是对国有资本收益上缴审核不严，未依据合并报表净利润核算，少收缴国有资本收益 111.10 万元；未将下属 1 家国有企业的注入资本 1.58 亿元纳入“股权投资”科目核算。二是 1 家国有企业及下属企业对外投资程序不规范，对 2 个合计投资 100 万元的长期股权投资项目未在开展前进行尽职调查或可行性研究等风险性评估程序。三是对国有企业监管存在缺陷，未履行出资人权利对下属 1 家国有企业的章程及其修订方案进行审批。

## 2. 市交通运输集团国有资产审计情况

集团本部经营效益不佳导致收不抵支，办公费用等开支主要依赖下属企业上交资金形成资金池产生的利息收入等；1 个项目调研周期过长，至今超过 2 年仍未完成，项目尚未落地；下属的专业市场出租底价定价不科学，未采取评估方式确定出租底价；财政资金 260.85 万元用于 1 个项目的选址费用，但自 2019 年形成初步分析报告至今已搁置超 5 年，资金闲置未发挥效益。

### 三、审计建议

（一）摸清资产家底，规范资产出租出借及闲置盘活，有效提升国有资产能效

国资监管部门及财政部门要主动提升国有资产管理责任意识，增强管好用

好国有资产的主动性和积极性，全面梳理存量国有资产，建立覆盖各类资产的统一台账体系，实现资产信息及时更新、动态可溯。资产所属部门要落实资产管理主体责任，及时梳理本部门单位国有资产清单，对产权不清晰的资产要加强与相关部门单位沟通协调以明确资产权属，对已竣工验收的新建、改扩建资产要及时办理产权登记。严格规范资产出租出借程序，严格依照事前审批权限进行报批，及时签订合同文书明确权利义务、收益标准及履约保障措施，从源头防范资产流失风险。要重点加强对于国有土地的排查及整改力度，对于违规占用、私自出租出借、擅自改变使用用途等违规行为及时予以纠正，通过依法清退、补缴相关费用等方式保障国有土地资产安全，确保国有土地规范处置利用；对于闲置未盘活的国有土地房产资源，要统筹制定盘活利用方案，提高现有资产使用效益，防止国有资产流失。各级财政部门要加强监督检查，确保资产盘活合法合规、收入管理规范有序。

（二）健全完善金融治理体系，切实加强防范化解重大风险意识

地方金融主管部门及地方金融机构要将防范化解重大金融风险作为首要工作，市财政部门要建立健全完备有效的金融监管体系，持续优化国有金融资本布局，制定和完善金融管理制度；要加

强对政府投资基金的有效引导，进一步规范基金信息登记、运作管理及退出管理，有效引导政府投资基金发挥带动社会资本促进我市产业发展的积极作用。地方金融机构要加强公司治理，强化合规管理，规范经营行为，切实防范信贷风险。

（三）持续深化国有企业监督管理，不断提升市场竞争力及防范风险能力

国资监管部门要加强对于国有企业重大经营决策、重大投资等关键事项的监督，建立常态化风险防控机制，确保国有资产运营安全。国有企业要立足自身经营主责主业，围绕市委市政府关于深化国资国企改革的部署要求，主动创新作为，加强成本管控与资金管理，切实增强国企竞争实力；要进一步增强防范风险能力，持续健全规范内部治理体系，严格落实“三重一大”决策机制，建立完整有效的内部控制制度，完善规范生产经营管理流程，促进企业良性发展。

（四）锚定生态治理与利用效益协同，推进自然资源资产高效规范利用

各地区、各单位要深入贯彻习近平生态文明思想，以绿美汕头生态建设为统领，将其贯穿于自然资源资产管理、利用及保护全流程，加强和规范全市自然资源资产管理，健全完善生态文明体制机制。要强化各部门协同推进和共同监管责任，严格落实自然资源开发利用总体规划，将规划要求落实到资产审批、出让、使用各环节。筑牢耕地保护与高效利用双重防线，严禁违规占用耕地行为，加大对耕地“非粮化”“非农化”问题的整改力度。深化水污染防治与生态补偿机制，聚焦农业用水、工业废水、生活污水等重点领域，健全完善跨区域水污染联防联控机制；科学规划河流综合整治工程项目建设，推动水资源质量持续改善与生态系统良性循环。加强渔业专项补助资金的管理使用，规范资金申报及发放流程，有效提升渔业设施设备工作能效。加强畜牧业的监管力度，加强畜牧业屠宰企业监督管理，加强质量管控，保障肉类产品供给安全。

以上报告，请予审议。



# 汕头市 2024 年度国有自然资源资产管理情况专项报告

2025 年 10 月

汕头市自然资源局局长 谢海洲

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，由我向市人大常委会作汕头市 2024 年度国有自然资源资产管理情况专项报告。

## 一、汕头市自然资源资产基本情况

### （一）全部自然资源资产情况

#### 1. 土地资源资产

根据 2024 年度土地变更调查，全市土地总面积 2205.29 平方公里。其中，农用地面积 1367.24 平方公里，建设用地面积 682.57 平方公里，未利用地面积 155.48 平方公里。农用地面积中，耕地总面积 285.35 平方公里，其中永久基本农田划定面积 226.668 平方公里，占耕地面积的 79.44%。

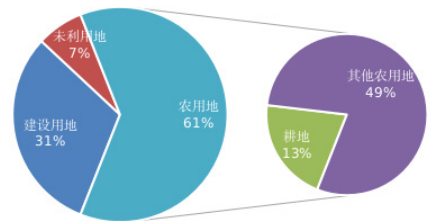


图 1 全市各类型土地面积占比图示

按行政区域统计，金平区面积 141.23 平方公里，龙湖区面积 125.57 平方公里，濠江区面积 171.26 平方公里，澄海区面积 382.93 平方公里，潮阳区面积 668.07 平方公里，潮南区面积 600.74 平方公里，南澳县面积 115.48 平方公里。

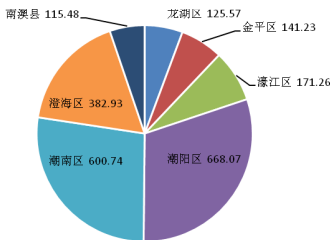


图 2 全市行政区域土地面积情况统计图

#### 2. 矿产资源资产

全市共发现 36 种矿产资源，其中能源矿产 2 种（天然气、地热）、金属矿产 20 种（铁、锰、钛、铜、铅、锌、钴、钨、锡、铋、汞、金、银、铍、锆、轻稀土、重稀土、独居石、磷钇矿、硅铍钇矿）、非金属矿产 13 种（压电水晶、熔炼水晶、

长石、铸型用砂、玻璃用砂、建筑用砂、高岭土、耐火粘土、砖瓦用粘土、饰面用花岗岩、建筑用花岗岩、泥炭、砷)、水气矿产 1 种 ( 矿泉水 ), 累计发现矿产

地 ( 含矿点 ) 146 处。已查明资源储量矿产 5 种, 矿产地 13 处。上述数据与 2023 年度相比无变化。

表 1 汕头市矿产资源概况

分类	矿种	数量 ( 种 )	矿产地 ( 矿点 )
能源矿产	天然气、地热	2	7 处
金属矿产	铁、锰、铁、铜、铅、锌、钴、钨、锡、秘、汞、金、银、铍、锆、轻稀土、重稀土、独居石、磷钇矿、硅铍钇矿	20	41 处
非金属矿产	压电水晶、熔炼水晶、长石、铸型用砂、玻璃用砂、建筑用砂、高岭土、耐火粘土、砖瓦用粘土、饰面用花岗岩、建筑用花岗岩、泥炭、砷	13	89 处
水气矿产	矿泉水	1	9 处

3. 海洋资源资产

全市海域总面积约 4449.07 平方公里, 比 2023 年度增加 12.26 平方公里。海岛数量 180 个, 大陆海岸线长度 228.53 公里, 比 2023 年度增加 0.7 公里, 有居民海岛岸线长度 167.09 公里。

4. 森林资源资产

根据 2024 年度土地变更调查, 2024

年汕头市林地面积 565.76 平方公里, 同比减少 3.81 平方公里。根据广东省林草湿荒普查初步成果及其数据库, 2024 年汕头市森林面积 534.68 平方公里, 同比增加 71.68 平方公里<sup>1</sup>。2023 年森林覆盖率为 21%<sup>2</sup>。

5. 草地资源资产

根据 2024 年度土地变更调查, 全市

<sup>1</sup> 汕头市 2023 年森林面积数据来源于国家林草生态综合监测成果及其数据库, 与 2024 年广东省林草湿荒普查初步成果及其数据库的统计方式存在差异。

<sup>2</sup> 各地森林资源数据由省林业局通知启用并提供, 2024 年广东省林草湿荒普查初步成果及其数据库未提供汕头市 2024 年度森林覆盖率数据。

草地总面积 37.21 平方公里,同比减少 7.23 平方公里<sup>3</sup>。

6. 湿地资源资产

根据 2024 年度土地变更调查,湿地资源总面积 55.54 平方公里,同比减少 0.08 平方公里。

7. 水资源资产

2024 年汕头市水资源总量为 23.9 亿 m<sup>3</sup>, 同比增加 38.95%。其中: 地表水资源量为 22.8 亿 m<sup>3</sup>, 同比增加 40.7%。地下水资源量 4.8 亿 m<sup>3</sup>, 同比增加 33.3%。地表水与地下水不重复量为 1.1 亿 m<sup>3</sup>, 同比增加 6.79%。

8. 自然保护地与野生动植物情况

全市自然保护地数量 19 个, 总面积

约 662.67 平方公里。其中, 自然保护区数量为 9 个, 分别为国家级 1 个、地方级 8 个, 总面积约 525.63 平方公里, 核心区面积约 290.73 平方公里; 自然公园数量为 10 个, 分别为国家级 2 个、地方级 8 个, 总面积约 137.04 平方公里。上述数据与 2023 年度相比无变化。

我市是许多具有国际生物多样性意义的生物的洄游通道, 海域主要分布有中华白海豚、宽吻海豚、原海豚、江豚、伪虎鲸等海洋哺乳动物及红珊瑚、海龟、中国鲎、砗磲、中国龙虾、锦绣龙虾等国家和省级保护水生野生动物。

我市无国家重点保护野生植物。

表 2 全市自然保护地名录

序号	整合优化后自然保护地名称	级别	类型	保护类型	面积(平方公里)
1	汕头大南山地方级森林公园	地方级	自然公园	森林公园	34.79
2	汕头潮阳西环山地方级森林公园	地方级	自然公园	森林公园	19.15
3	广东南澎列岛国家级自然保护区	国家级	自然保护区		392.25
4	汕头潮南练江口地方级自然保护区	地方级	自然保护区		2.64
5	汕头湿地地方级自然保护区	地方级	自然保护区		64.70
6	汕头礐石地方级风景名胜区	地方级	自然公园	风景名胜区	14.52
7	广东南澳海岛国家森林公园	国家级	自然公园	森林公园	12.77
8	汕头南澳雄镇关金山地方级森林公园	地方级	自然公园	森林公园	1.26
9	汕头潮阳观音山地方级森林公园	地方级	自然公园	森林公园	0.49
10	汕头潮南翠湖地方级自然保护区	地方级	自然保护区		10.67
11	汕头潮阳河溪鸟类地方级自然保护区	地方级	自然保护区		10.51
12	汕头潮阳龙头湾中华白海豚地方级自然保护区	地方级	自然保护区		9.76
13	汕头澄海莱芜中国龙虾地方级自然保护区	地方级	自然保护区		20.64
14	汕头澄海莱芜中华白海豚地方级自然保护区	地方级	自然保护区		10.53
15	汕头濠江企望湾南方鲎地方级自然保护区	地方级	自然保护区		3.93
16	广东南澳青澳湾国家海洋公园	国家级	自然公园	海洋公园	12.57
17	汕头潮南中华鲎地方级海洋公园	地方级	自然公园	海洋公园	3.36
18	汕头牛田洋地方级湿地公园	地方级	自然公园	湿地公园	37.89
19	汕头南澳北面坑白鹭生态地方级湿地公园	地方级	自然公园	湿地公园	0.24

<sup>3</sup> 由于国家调查规则的变化, 部分草地被调查为后备耕地, 导致草地面积相比 2023 年呈现较大幅度变化。

(二) 国有自然资源资产情况

1. 国有土地资源资产

根据 2024 年度土地变更调查，全市国有土地面积 727.97 平方公里，同比增加 2.52 平方公里。其中，国有农用地面积 275.04 平方公里，国有建设用地面积 303.69 平方公里，国有未利用地的面积 149.24 平方公里。

2024 年度，汕头市在库储备土地约 4.02 平方公里，同比减少 0.21 平方公里，全年新增入库约 0.10 平方公里，出库约 0.31 平方公里。

2. 矿产资源资产

全市地热资源储量 0.58 千 m<sup>3</sup>/ 日，钨矿（原生矿 WO<sub>3</sub>）资源储量 9882 吨，钨矿（矿石）资源储量 1545.28 千吨，铋矿资源储量 336.15 吨，铋矿（矿石）资源储量 1545.28 千吨，玻璃用砂（矿石）资源储量 72570.00 千吨，矿泉水资源储量 1865.00m<sup>3</sup>/ 日。

3. 海洋资源资产

全市海域总面积约 4449.07 平方公里，比 2023 年度增加 12.26 平方公里。全市共有海岛 180 个，海岛面积 197.24 平方公里，其中有居民海岛 5 个（南澳岛、达濠岛、妈屿岛、金叶岛、金叶南岛），无居民海岛 175 个。全市大陆海岸线长 228.53 公里，占全省 5.59%，其中人工岸

线 173.157 公里，自然岸线（含生态恢复岸线）54.953 公里，其它 0.42 公里，大陆自然岸线保有率 24.05%<sup>4</sup>。

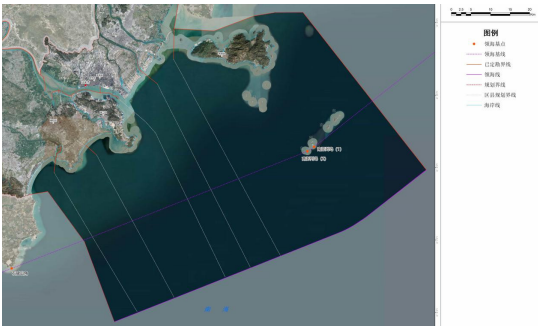


图 3 全市海域示意图

4. 国有森林资源资产

根据 2024 年度土地变更调查，2024 年汕头市国有林地面积 104.03 平方公里，同比减少 0.97 平方公里；国有乔木林 96.37 平方公里，同比减少 2.64 平方公里；国有竹林 0.57 平方公里，同比无变化；国有灌木林 3.11 平方公里，同比增加 0.06 平方公里；国有其他林地 3.98 平方公里，同比增加 1.61 平方公里。国有林场总面积 16.50 平方公里，国有自然资源有偿使用收入 340 万元。

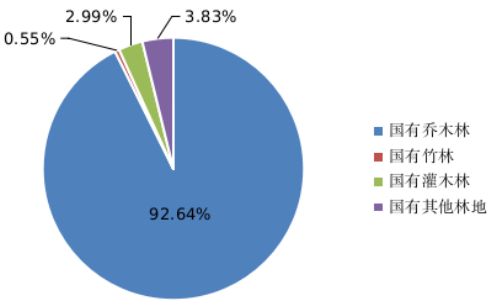


图 4 国有森林资源资产分类别占比示意图

<sup>4</sup> 大陆自然岸线保有率 = 自然岸线长度（含生态恢复岸线）/ 全市大陆海岸线长度 \* 100%。2025 年 10 月大陆自然岸线保有率 25.36%。



5. 国有草地资源资产

根据 2024 年度土地变更调查，国有草地资源面积 14.74 平方公里，占全市草地总面积的 39.62%，同比减少 2.04 平方公里。其中，人工牧草地 0.01 平方公里、其他草地 14.73 平方公里。

6. 国有湿地资源资产

根据 2024 年度土地变更调查，国有湿地面积约 54.78 平方公里，比 2023 年减少 0.82 平方公里。其中，红树林地约 2.90 平方公里、沿海滩涂约 51.02 平方公里、

内陆滩涂约 0.86 平方公里。

7. 水资源资产

2024 年汕头市降水量为 3.71 亿 m<sup>3</sup>，同比增加 18.15%。水资源总量为 23.09 亿 m<sup>3</sup>，同比增加 38.95%。其中：地表水资源量为 22.8 亿 m<sup>3</sup>，同比增加 40.74%；地下水资源量为 4.8 亿 m<sup>3</sup>，同比增加 33.3%。地表水与地下水不重复量为 1.1 亿 m<sup>3</sup>，同比增加 6.79%。汕头市共有 8 宗中型水库，水库蓄水量为 8664.02 万 m<sup>3</sup>，同比下降 4%。

表 3 汕头市 2023 年各中型水库蓄水情况表

类型	行政分区	水库名称	死库容 (万 m <sup>3</sup> )	正常库容 (万 m <sup>3</sup> )	2024 年初 蓄水量 (万 m <sup>3</sup> )	2024 年末 蓄水量 (万 m <sup>3</sup> )	年蓄水变量 (万 m <sup>3</sup> )
中型	潮南区	小龙溪水库	84	1039	524.39	565.14	40.75
		龙溪一级水库	87	1200	214.84	540.85	326.01
		龙溪二级水库	68	2890	1740.92	1859.27	118.35
		红口畚水库	36.7	950	696.7	631.6	-65.1
		红场水库	56	1936	1495.3	888.2	-607.1
		上金溪水库	93	1428	1137.6	824.9	-312.7
		秋风岭水库	74	3993	2803	2659	-144
	潮阳区	河溪水库	198	1583	412.35	695.06	282.71
合计		-	-	15019	9025.1	8664.02	-361.08

汕头市全市供水水源为地表水、地下水、非常规水源三种。其中，地表水取水方式主要有蓄、引、提、调。2024 年地表水蓄水量为 31162.5094 万 m<sup>3</sup>，同比

增加 4.23%；地表水引水量为 15635.559 万 m<sup>3</sup>，同比增加 25.57%；地表水提水量为 44867.5129 万 m<sup>3</sup>，同比减少 10.16%；地表水调水量为 2414.4196 万 m<sup>3</sup>，同比

减少 19.79%。2024 年地下水供水量为 183.8018 万 m<sup>3</sup>，同比减少 12.84%。非常规水源供水量为 4027.9343 万 m<sup>3</sup>，同比增加 81.95%。汕头市 2024 年供水总量为：98291.737 万 m<sup>3</sup>，同比增加 0.58%。

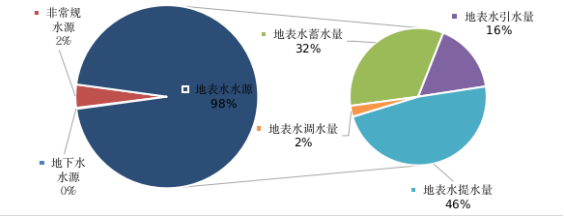


图 5 汕头市供水水源占比示意图

汕头市全市用水主要划分为农业用水、工业用水、城镇公共用水、居民生活用水、人工生态环境补水。2024 年农业用水量为 38530.03 万 m<sup>3</sup>，同比减少 0.88%；工业用水量为 12484.3549 万 m<sup>3</sup>，同比增加 1.82%；城镇公共用水量为 9326.6357 万 m<sup>3</sup>，同比减少 4.77%；居民生活用水量为 35338.7509 万 m<sup>3</sup>，同比增加 1.04%；人工生态环境补水量为 2611.9655 万 m<sup>3</sup>，同比增加 43.5%；汕头市 2024 年用水总量为：98291.737 万 m<sup>3</sup>，同比增加 0.58%。

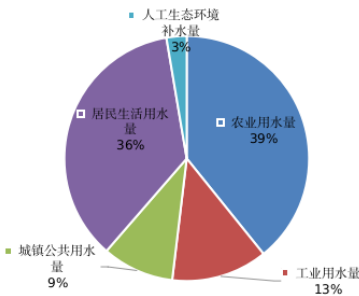


图 6 汕头市用水分类占比示意图

2024 年度全市开展监测的城市集中式生活饮用水地表水源地水源达标率为 100%，我市无城市集中式生活饮用水地下水源地。本年度省控湖泊数量为 0 个。本年度省控水库数量为 2 个，按营养状态分级，全部为中营养，上述数据和 2023 年相比无变化。

### （三）国有自然资源资产配置和收益情况

#### 1. 国有建设用地

根据合同统计，2024 年全市实施土地供应 132 宗，面积 9716 亩，合同价款 71.87 亿元，其中：出让 65 宗，面积 3535 亩，价款 58.58 亿元；划拨土地 67 宗，面积 6181 亩，价款 13.28 亿元。按供地类型统计，供应住宅用地 15 宗，面积 499 亩，价款 30.54 亿元；商服用地 12 宗，面积 523 亩，价款 9.70 亿元；工业用地 39 宗，面积 2716 亩，价款 18.12 亿元，其它用地 66 宗，面积 5978 亩，价款 13.52 亿元。同 2023 年相比，土地供应增加 42 宗、面积减少 2554 亩的情况下，合同价款增加 35.18 亿元，主要得益于我市房地产市场企稳以及政府部门积极引进项目，但受国家房地产市场总体上仍然在低位运行影响，2024 年我市经营性用地整体出让情况并不及预期<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 本报告面积单位原则上统一使用“平方公里”，但在土地供应审批、林地审批及个别引用中因面积数据较小以及使用习惯等，使用“亩”作为单位。

表 4 2024 年全市实施土地供应情况表

统计类型	统计项目	宗数	面积（亩）	合同价款（亿元）
按土地供应方式	挂牌出让	45	3,097.01	54.31
	协议出让	20	438.11	4.27
	划拨	67	6,180.76	13.28
	合计	132	9,715.88	71.87
按土地供应类型	住宅用地	15	499.12	30.54
	商服用地	12	523.16	9.70
	工业用地	39	2,715.65	18.12
	其他用地	66	5,977.95	13.52
	合计	132	9,715.88	71.87

2. 矿产资源

2024 年全市未审批使用矿产资源，同比 2023 年度无变化。

3. 海洋资源

2024 年新增海域使用权确权入库 23 宗（其中国管项目 9 宗，省管项目 2 宗，市管项目 1 宗，区县管项目 11 宗），同比增加 3 宗，面积共 15.1725 平方公里，同比增加 570.63%；其中构筑物用海 8 宗，面积 0.3617 平方公里；开放式用海 5 宗，面积 8.0426 平方公里；港池、蓄水 4 宗，

面积 0.2594 平方公里，建设填海造地 3 宗，面积 1.8972 平方公里，海底管道用海 1 宗，面积 2.3484 平方公里，专用航道、锚地及其它开放式 2 宗，面积 2.2634 平方公里。辖内用海项目共 249 宗，同比减少 1 宗，其中国管 20 宗，省管 71 宗，市管 40 个，区县级 118 个。经系统海域使用金录入数据可知，2024 年市全市辖区项目海域使用权出让收入 326.2289 万元，同比减少 5.08%。

表 5 2024 年新增海域使用权确权入库情况

海域使用权确权项目	宗数	面积（平方公里）
构筑物用海	8	0.3617
开放式用海	5	8.0426
港池、蓄水用海	4	0.2594
建设填海造地	3	1.8972
海底管道用海	1	2.3484
专用航道、锚地及其它开放式用海	2	2.2634
合计	23	15.1725

4. 国有林地

2024 年全市审批建设项目使用林地 42 宗，同比减少 16 宗，其中永久使用林地 26 宗，临时使用林地 16 宗；审批面积 1473 亩，同比增加 435 亩，其中永久

使用林地 1286 亩，临时使用林地 187 亩；核定森林植被恢复费 1267.685 万元，同比增加 182.415 万元。根据国家有关规定，从 2023 年 4 月 25 日起，临时使用林地取消收取森林植被恢复费。

表 6 2024 年全市审批建设项目使用林地情况表

用林审批方式	宗数	面积（亩）	森林植被恢复费（万元）
永久使用林地	26	1286	1267.685
临时使用林地	16	187	/
合计	42	1473	1267.685

5. 水资源

2024 年市级水资源费征收金额为 0.5044 亿元，同比下降 313 万元，减少 5.84%。按照国家、省水资源费改税要求，自 2024 年 12 月后取水户缴纳水资源费变更为水资源税，由各级税务部门征收。

二、国有自然资源资产管理工作进展和成效

（一）健全国土空间规划体系，推进全域土地综合整治

1. 完善国土空间规划体系

《汕头市国土空间总体规划（2021-2035 年）》及澄海、潮阳、潮南区和南澳县等四个县级国土空间总体规划全部获批实施，以总体规划数据汇交为抓手，做好重点园区、重大项目的规划响应和规模保障。完成澄海区隆都镇、潮阳区海门镇、潮南区两英镇、南澳县云澳镇

等 4 个“百千万工程”典型镇镇级国土空间总体规划编制并通过市政府审批，为我市镇村空间规划编制提供试点经验。稳慎推进“多规合一”实用性村庄规划编制，深化村庄规划优化提升和编制指引，为各区（县）提供技术指导。

2. 优化提升城镇发展能级

完成内海湾保护与发展规划编制，划定 148 平方公里内海湾具体范围，划分严格保护区、限制开发区、优化利用区，提出规划建设管控要求，为内海湾保护与修复、利用与管控提供指引。联合各区县完成产业园区、重点项目及珠港新城等 76 个片区控规法定化，为产业发展、民生基础设施配套等提供规划保障，全市城镇开发边界内已批控规覆盖率达到 59.67%。协同推进粤东城际铁路、汕汕铁路、汕头站建设及沈海高速公路



改扩建等重点项目市政规划，配合做好中心城区路口微改造、泰山路改造、海滨路西延等交通基础设施的审查推进工作，做好交通、市政、海绵城市等城市基础设施规划建设的协同服务保障。

### 3. 全面推动全域土地综合整治

市、区县两级成立全域土地综合整治专班，邀请部、省专家来汕举办培训，深入区县调研，从工作机制、项目谋划、整治模式等方面引导推动。全市选取10个全域土地综合整治示范片区，统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、乡村历史文化保护、产业布局等空间优化工作，整治总规模24平方公里，计划总投资97.86亿元。探索“政府实施主体+技术服务单位+央企+政策性银行”四位一体的整治模式，区县确定国资企业作为项目实施、运营、融资主体，引入央企和社会投资运营主体合作运营，利用政策性银行政策加快融资，拓宽“政府引导资金+专项债+政策性金融+社会资金”的筹资渠道。龙湖区明确汕特集团、中建四局投资集团公司共同成立平台公司；濠江区拟定河浦土地开发公司为实施主体，实施“河玉围”片区农用地整理（补充耕地）及三屿围红树林生态修复子项目，已与国开行初步达成融资意向；潮南区授权汕南投资开发公司为实施主体，已完成潮南区果蔬冷链物流设施及配套建设项目和十里

银滩旅游产业项目的专项债入库，引入中国农业发展银行提供不少于50亿元授信额度，引入浙江云涧旅游公司为十里银滩旅游产业项目（甜心湾潜水基地）投资方参与项目投资与运营。

## （二）全方位加强自然资源要素保障

### 1. 强化土地保障夯实产业本底

2024年批准土地征收成片开发方案共10个，总面积19614亩，拟征收面积12939亩；批准建设用地149宗、总面积7921亩，其中批准高新区六合产业园、金平区现代产业集聚区、龙湖区现代产业园、濠江区滨海临港产业片区和海上风电产业园、澄海区岭海工业园、潮阳潮南区纺织印染服装基地等重大平台以及区县、镇村产业用地73宗、面积5494亩，实施低效产业用地“工改工”116宗、5686亩。特别是2022年以来，围绕我市“工业立市、产业强市”战略，持续强化工业用地有效保障取得突破，3年新征国有产业用地15157亩，实施“工改工”面积超1.8万亩，总体建立起“增量+存量”双轨保障机制，初步形成重大产业平台、县域园区连片空间，既保障“三新两特一大”产业提质、用地提效，也逐步扭转历史以来国有用地占比低，城乡夹杂、土地碎片化的趋势。优先配置新增建设用地指标14006亩，供应工矿仓储用地供应34宗、面积1877.11亩，包含工业

用地项目、带方案、标准厂房供应 8 宗、面积 818.12 亩，全面满足重大项目和产业、民生等项目用地需求。实施“节地提质”攻坚行动，规范国有土地批后监管机制，处置批而未供土地 6513 亩，处置率 25.2%，处置闲置土地 506 亩，年底闲置土地面积较年初净减少 16%，完成省下达任务。

## 2. 坚持应保尽保助力乡村振兴

对“百千万工程”、乡村振兴等项目应保尽保，批准县镇村基础设施、农民住房、乡村产业设施等项目建设用地 108 宗，总面积 3013 亩，是 2023 年的 1.7 倍。备案上图入库狮头鹅养殖、作物种植等设施农业用地 97 宗、面积 2518 亩，是 2023 年的 2.5 倍。支持乡村振兴项目点状供地，保障现代种养业、农产品加工流通、乡村休闲旅游等乡村产业项目及其配套基础设施建设，完成点状供地审批 4 宗，涉及项目用地总面积 383 亩、点状供地面积 56 亩。指导各区县做好农村住宅用地审批工作，批准宅基地 23 宗，总面积 349 亩，依法依规保障农村村民建房合理用地需求。

## 3. 突出用海支持提振海洋经济

服务重大项目用海，广澳港三期工程涉及填海 1.89 平方公里及利用两个无人岛项目获国务院批准，大唐南澳勒门 I 海上风电扩建项目用海获省政府批准。推进海砂出让，完成 6 个区块海砂出让

前期工作，海门田心湾南侧海域区块海砂开采权成功挂牌出让，金额 8.43 亿元。统筹优化海洋牧场空间布局，规划海洋牧场场址共 370.34 平方公里，其中，规划近期实施场址面积 29.58 平方公里，中期实施场址 91.54 平方公里，远期实施场址 249.22 平方公里，分类分期分时序保障海洋牧场需求。从简从快从优审批，“瀚海蓝色粮仓”海洋牧场用海 6.7 平方公里已批准投入建设，协助大唐“海上风电+海洋牧场”用海选址和用海前期工作。靠前服务南澳县现代化海洋牧场深水网箱养殖示范区（第一期）项目用海，该项目作为我市第一个海洋产业园，已通过整体海域使用论证专家评审。

## 4. 综合施策，水资源利用效率更加高效

严格落实水资源消耗总量和强度双控制度，结合实际调整全市各区县用水“双控”指标，重新划定中心城区用水统计边界；对全市 7 个区县从水资源论证、水平衡测试、计划用水下达、用水定额管理、取用水精准计量等方面开展全覆盖全链条的水资源管理监督检查，2024 年我市用水总量为 9.83 亿  $\text{m}^3$ ，严格控制在 11.28 亿  $\text{m}^3$  目标以内；万元 GDP 用水量、万元工业增加值用水量分别较 2020 年下降 22.4%、12%；强化水资源节约集约利用，全市非常规水源利用量为 4028 万  $\text{m}^3$ ，超额完成省下达的 2200 万  $\text{m}^3$  控

制目标。

### （三）建立健全机制，完善自然资源管理保护长效机制

#### 1. 推深做实林长制

坚持林长引领，市第一林长、林长共同签发3道林长令，在全省率先推出市级林长带着“资源清单”“重点任务清单”“问题清单”三份清单开展巡林工作，带动各级林长踊跃巡林履职，开展巡林活动1.2万次。部门协作凝聚合力，公安、检察院、法院等部门积极开展“林长+”协作工作，召开“林长+警长+检察长+森林法官”联席会议，司法、公安、自然资源、民政等部门多次联合对基层开展破坏森林资源违法行为执法督导。从严从快推动森林资源违法案件查处整改，在全省率先完成2023年森林督查发现违法案件“清零”，2024年森林督查违法使用林地面积、采伐林木蓄积实现“双下降”。升级智慧林长平台，实时调度林长制工作，依托平台将森林资源管理“一张图”下放至镇街，弥补基层林业信息的空白。加强宣传推广，全市各镇村滚动播放林长制科普视频《你好，林长》，直插基层520个涉林村居开展系列宣传，中国绿色时报、南方+等媒体对我市推进林长制工作进行了宣传报道。

#### 2. 全面推行田长制，强化耕地保护

制定印发田长制实施方案，全面推行田长制，完成全市田长制4190个网格划定，开展巡田工作，形成“横向到边、纵向到底”全覆盖的耕地保护监管机制，打通耕地保护“最后一公里”。落实耕地保护党政同责，守好耕地和永久基本农田保护红线，连续25年实现耕地占补平衡。统筹调剂513亩水田指标支持汕南大道、万吉工业区扩建等项目使用，2024年农用地转建设用地94宗，涉及耕地2849亩、水田844亩，已落实耕地占补平衡。2024年实施垦造水田百日攻坚行动，7个项目通过市级验收并推进项目报备，4个项目通过自然资源部审核，形成耕地指标1987亩、水田指标3314亩。我市2024年度高标准农田建设任务共2550亩，其中金平区550亩、澄海区2000亩，项目总投资894.73万元，项目均按期于2024年底前完工，项目区沟渠、机耕路等基础设施得到明显的改善，土壤质量有所提高，有效提升了土地的综合生产能力。2023年初我市耕地平均质量等级<sup>6</sup>为3.80等，2024年初平均质量等级为3.78等，年内耕地质量等级提升0.02等，耕地质量等级与上一年度比较有所提高，2024年度耕地质量等级变更情况目前省农业农村厅尚未反馈。2024年市自然资源局获评广东省耕地保护工

<sup>6</sup> 耕地质量等级划分是从农业生产角度出发，通过综合指数法对耕地地力、土壤健康状况和田间基础设施构成的满足农产品持续产出和质量安全的能力进行评价划分出的等级。

作先进集体。

### 3. 深入落实河湖长制

市委、市政府主要领导共同签署颁发汕头市第 8、9 号总河长令，对河湖“清四乱”、水塘河道清淤等工作进行全面系统部署。全市各级河湖长积极开展巡河履职，全市累计巡河 19.5 万人次，整改落实问题 2064 个。建立河湖长制工作“一季度一通报”“一月一报告”和重难点工作“一周一检查、一周一专报”机制，推动我市河湖生态保护与修复取得明显成效。莲阳河作为全省唯一入选全国第二批幸福河湖建设项目的河流，受到中央、省主流媒体报道；连续两年在省全面推进河湖长制工作中被评为“优秀”。

### 4. 深入推进自然资源法制化建设

2024 年出台《汕头市自然资源局 汕头市农业农村局 汕头市城市管理和综合执法局关于印发〈汕头市违法建设分类处置指导意见〉的通知》《汕头市自然资源局 汕头市发展和改革局 汕头市工业和信息化局关于印发〈汕头市新型产业用地（M0）管理办法〉的通知》，为执法规范化建设和优化营商环境保驾护航。完成旧城镇、旧厂房、旧村庄改造若干管理规定等 4 个“三旧”改造政策文件修订，有序推进改造项目审查报批。积极响应“百千万工程”工作要求，委托下放南澳县自然资源局“海域使用权初始审核、审批”“建设工程临时占用林地

审批”、“在林地上修筑直接为林业生产经营服务的工程设施审批”三个事项，进一步推进政府职能转变，深化扩权强县和强县扩权改革。起草《汕头市海洋经济创新发展综合改革试点实施方案》，推动建立海洋经济创新发展体制机制。启动制定了《汕头市练江流域水污染防治条例》，并纳入全市重点立法项目，构建练江长效治污机制，推动练江整治迈入制度化、规范化、法治化的轨道。印发《关于加强水利建设项目涉水岸线生态保护的工作意见》，恢复河湖水域岸线生态功能。

### （四）做好履行全民所有自然资源资产所有者基础职责

#### 1. 持续提升不动产登记服务质效

开展化解因历史遗留问题导致的不动产“登记难”专项整治，我市 12 个列入省化解台账项目全部完成首次登记，为提交申请材料的购房者颁发了不动产登记证书，我市化解办证堵点做法入选省自然资源厅“依法登记、保护产权”和市纪委监委“鮀城清风暖民心”典型案例；大力推进“房地一体”农村不动产确权登记，全市宅基地 125.5 万宗，应登记发证 24.97 万宗，已确权登记 24.61 万宗，发证率 98.53%，完成省下达发证率 95% 任务。常态化推进“交房即交证”，深化“带押过户”和非公证继承登记服务，实现不动产登记“税费同缴”，扩展



“一件事一次办”服务范围，试行居住权登记、遗产管理人参与不动产非公证继承登记，探索“交地即交证”“竣工即交证”“抵押即交证”等新举措，优化营商环境，市不动产登记交易中心获评汕头市“工人先锋号”及“双优杯”工作创新大赛三等奖。不断优化水务营商环境，推行信用办水、供水合同线上签、“不动产登记+供水服务”一次办服务，线上线下联动，全年为企业及其他用户减负约 500 万元。

## 2. 扎实开展调查监测和自然资源资产清查

完成金平、龙湖区园地林地草地定级和基准地价制定，完成中心城区 2023 年度城镇国有建设用地使用权基准地价更新。完成编制 2023 年度国有自然资源资产报告，自然资源资产数据应统尽统，并由财政部门形成综合报告送人大审议。开展全市工业用地和产业园区调查，编制工业用地和产业园区调查底图，推动工业用地和产业园区土地精细化管理。联合市财政局、机关事务管理局、国资委开展全市机关事业单位、国有企业、国有林场、未明确使用权人土地资产的专项清查，深度配合省厅开展陆海管理重叠区域、沿海沙滩等专项清查工作，各项清查调查顺利通过省厅验收。

完成 2023 年度国土变更调查并实施常态化监测，建立“横向联动、纵向监督，事前警示、事后抽检”的全方位动态监测体系。扎实开展林湿普查地类对接工作，统筹构建“十年一次普查、年度动态监测”的森林草原湿地荒漠化综合调查监测体系，一体化开展林草湿荒漠化普查，完成对接图斑 15363 个。成立水经济工作小组，开展专题调研，起草编制《关于探索汕头水经济新业态发展路径的调研报告》，积极探索试点示范项目，目前我市水经济项目共 2 宗，为内海湾夜游游船项目、“深圳航运前江湾沙滩公园”项目，水经济辐射程度约为 0.46<sup>7</sup>。

## 3. 科技赋能，服务于自然资源资产管理

持续推进多测合一，优化测绘行业营商环境。把工程建设项目四个阶段涉及的测绘事项整合优化，实现同一阶段“一次委托、成果共享”、同一标的物只测一次、同一测绘工作执行统一技术标准、同一测绘成果只提交一次。我市 6 家单位参与联合测绘，共完成联合测绘项目 16 宗。开展汕头市“行政村空间布局专题地图”成果验收工作，全市六区一县按要求完成辖区行政村（社区）共 1394 个行政村空间布局专题地图编制及送图下乡任务，实现全市“一村

<sup>7</sup> 水经济辐射程度 = 已投入运营的水经济项目 / (地市总人口 / 百万) × 50% + 水经济项目数量 / (水域面积 / 百平方公里) × 50%，我市水经济辐射程度 = 2/5.55 × 50% + 2/3.56 × 50% ≈ 0.46。

一地图”。做好基础测绘成果应用和服务保障，通过 CGCS2000 数据转换小组，为我市提供 2000 大地坐标系转换服务共 112 宗。在全省率先启动智慧水利建设，全市 8 宗中型水库、196 宗小型水库感知监测设备覆盖率达 100%；大中型水闸 36 宗，已建设感知监测设备 33 宗，覆盖率 91.7%；全市水利工程感知监测覆盖率达 98.75%。汕头市智慧水利（一期）项目已于 2024 年 7 月 24 日通过初步验收投入试运行，我市水文监测控制率达到 33%。

#### 4. 抓创新驱动，拓宽“两山”转化实践路径

坚持以改善生态环境质量为核心，把改革挺在前面，积极探索减污降碳新路径和“两山”转化新通道，大力推动生态产品价值转化。一是探索碳汇项目融合发展路径。邀请专家学者出谋划策，前往先进地区取经，在汕头高新区探索构建数智双碳管理平台，提升政企碳数据管理水平，增强产品绿色竞争力；指导潮阳区、澄海区、南澳县结合各自实际，启动藻类、畜禽养殖等特色产业碳普惠方法学研究，鼓励相关区县开展区域碳汇评估，积极探索实现碳汇资源的资产化、产品化和市场化。二是统筹推进生态产品价值实现。南澳县后花园村以 2600 亩集体林地作为林业碳汇预期收

益权质押，通过第三方机构对林地生态碳汇进行核算，参考市场价格将其预计可实现的碳汇收益权作为质押，由建设银行汕头市分行提供了 100 万元的林业碳汇预期收益权质押贷款，在解决后花园村发展难题的同时充分挖掘林业碳汇资源，盘活实现了沉寂在山林之中的碳汇生态产品价值，开辟金融支持林业碳汇生态产品价值实现的新路径。南澳县后花园村金融支持林业碳汇生态产品价值实现案例入选 2024 年《广东省深化集体林权制度改革典型案例》。组织我市两家工业企业申报并成功入选《2023 年广东省降碳减污特色案例》<sup>8</sup>，案例在《联合国气候变化框架公约》第二十九次缔约方大会广东边会上现场发布，提升了企业品牌的竞争力、影响力，为企业业务拓展、融资增产提供实实在在的绿色便利。推动由兴业银行汕头分行发放、全国首笔能效电厂节能减排挂钩贷款落地我市鼎泰丰实业有限公司，这是汕头绿色金融服务美丽建设的一项创新举措，也是激励企业绿色发展、提质增效的典型案列。完善碳普惠机制，制订光伏发电、林业等碳普惠项目申请省级核证备案工作制度，积极组织企业开展核证备案工作，助力企业分布式光伏发电项目成功实现碳交易，推动生态产品价值实现。

<sup>8</sup> 两家企业分别为：广东正超电气有限公司、汕头市鼎泰丰实业有限公司。

（五）加强自然资源保护监管，深化自然资源生态建设

1. 大力实施“绿美汕头”生态建设

精准提升森林质量，完成省下达林分优化任务 1.08 万亩、森林抚育任务 1.76 万亩。扎实开展“山下”绿化，以县镇村绿化为抓手，建设城乡一体绿美环境。全市投入资金 1.7 亿元，种植各类苗木 69 万株，完成县镇村绿化任务的 170%；完成建设森林城镇 1 个、森林乡村 4 个、绿美古树乡村 2 个、绿美红色乡村 2 个。

广泛发动群众，营造全社会爱绿护绿扩绿氛围，集中开展植绿攻坚行动 5000 多场次，建设一批“青年林”“巾帼林”“乡贤林”等主题林。编制湿地保护规划、红树林保护规划，完成红树林营造 11.55 亩，红树林修复 1770 亩，澄海区义丰溪片区红树林通过论证申报省级重要湿地。全面推进绿色矿山建设，我市持证在采的 1 家矿山已建成绿色矿山，完成复绿验收、注销的过期矿山 2 个。

表 7 “绿美汕头”生态建设情况表

类型	项目	建设内容
全民爱绿植绿护绿	植树造林	任务 136 万株，超额完成 146.89 万株
森林质量精准提升	林分优化提升	1.73 万亩
	森林抚育提升	1.78 万亩
城乡一体绿美提升	森林乡村（4 个）	潮阳区城南街道大南社区
		潮阳区铜孟镇新桥村
		潮南区红场镇苏林村
		潮南区红场镇大溪坝村
	绿美古树乡村（2 个）	金平区鮑莲街道赖厝社区
		龙湖区外沙街道东溪村
	绿美红色乡村（2 个）	潮阳区金灶镇桥陈村
		潮南区红场镇大溪坝村
	修复历史矿山	135 亩
	绿美示范点（11 个）	磐石风景名胜区（九龙湖公园）绿美生态示范点
		南澳海岛国家森林公园示范点
		侨韵公园示范点
		龙湖区妈屿岛绿化美化项目
		濠江区石林湖公园（磐光公园）生态建设示范点
		澄海区义丰溪生态建设示范点
		金平区赖厝社区绿美古树乡村公园示范点
		潮南区东溪村及练江干流生态示范点
		潮阳区东岩森林公园生态景观林建设示范点
		潮南区红场茶叶改造提升示范点
		潮阳金灶橄榄生态示范点
绿色通道品质提升	南澳环岛路林相改造（一期）	2700 亩
古树名木保护提升	古树公园	金平区鮑莲街道赖厝社区
	古树名木	对 1218 株古树名木实施“五个一”保护保护
绿美保护地提升	印发《汕头市落实建立以国家公园为主体的自然保护地体系实施意见的分工方案》，持续推进自然保护地、湿地管理工作，强化野生动植物保护；加强海洋生态保护，推进海岸带滨海湿地、海岸线以及近海海域生态保护与修复	
	南澳岛获选全国首批“和美海岛”	

## 2. 强化生态流量保障和水土保持工作

2024 年我市积极开展全国重要饮用水水源地安全保障达标建设评估及河湖生态流量保障工作。我市纳入全国重要饮用水水源地名录及达标建设的水源地共 9 宗，2024 年度已完成全国重要饮用水水源地安全保障达标建设评估工作。我市选取韩江梅溪河、练江作为生态流量保障的主要河流，强化考核断面及管理断面生态流量的日常监测工作，将生态流量保障目标纳入水闸运行调度规程，确保梅溪桥闸、练江水闸两个断面分别符合  $11.9\text{m}^3/\text{s}$ 、 $2.3\text{m}^3/\text{s}$  的控制目标。2024 年梅溪桥闸、练江桥闸断面生态流量保障目标分别为 99% 和 100%，符合目标控制值 90% 以上。将水土保持工作作为生态文明建设的重要内容和推动可持续发展的关键举措，创新建立由市水务局等 12 个部门组成的汕头市水土保持工作联席会议制度，开展生产建设项目水土保持“天地一体化”监管，水土流失治理面积 7.5 平方公里。在 2023 年度全省水土保持目标责任考核中荣获“优秀”等次。

## 3. 推进水生态修复

生态环境部门和水务部门联合印发《关于加强水利建设项目涉水岸线生态保护的工作意见》，避免过度人工化、硬底化，恢复河湖水域岸线生态功能。推进

练江流域人工湿地、韩江义丰溪河口湿地等水生态修复项目建设，稳步提升水生态修复能力，积极开展美丽河湖创建与保护工作。强化水生态修复，流域内新增碧道 4.6 公里，新建高质量水源涵养林 5100 亩，提前完成 2024 年度目标任务。水环境质量稳中向优，国省考断面、饮用水源、水功能区水质达标率 100%，优良水体（达到或优于 III 类）比例为 85.7%。国考断面水质指数为 3.6817，较 2023 年度同期改善 9.33%，改善幅度排名全省第一。省水利厅下达我市年度碧道建设任务为 23 公里，全年新增碧道 36.34 公里，建设目标完成率为 158%。近岸海域水质优良面积比例达 91.6%，高出省下达目标（89.6%）2 个百分点，内海湾水质均值持续保持海水四类标准。韩江东溪（汕头段）获评 2024 年广东省美丽河湖优秀案例。在省水利厅的指导帮助下，莲阳河幸福河湖建设项目按期完成建设；龙湖区新津河入选省 2024 年幸福河湖建设名单。

## 4. 推动水污染防治

启动制定了《汕头市练江流域水污染防治条例》，并纳入全市重点立法项目，构建练江长效治污机制，推动练江整治迈入制度化、规范化、法治化的轨道。加快补齐环保基础设施短板，全市累计建成管网 2.23 万公里，常态化开展河流“五清”专项行动，深入开展城市



黑臭水体治理保护专项行动，常态化开展督查监测，健全防止返黑反臭机制，积极推进中心城区（三沟片区）、老城开埠区、龙湖沟片区排水管网建设提升工程及一八围水环境整治工程等建设，同步开展截污控源、黑臭水体整治、问题排污口整治等工作，逐步解决雨天污水溢流问题。累计完成 2069 条河流、206 个水库（湖泊）的 1.49 万个入河排污口查、测、溯，出台入河排污口整治销号、规范化建设工作指引，完成重点流域 85.7% 问题排污口整治，完成 276 个排污口标识牌设置，超额完成省下达的 2024 年度任务目标。严格落实一年两次集中“清漂”机制，健全日常保洁机制，全年累计清理垃圾漂浮物 10.6 万吨。加强入海排污口排查整治，完成 520 个入海排污口“查、测、溯”，查清 104 个问题排污口，开展“一口一策”整治。强化海水养殖尾水环境监管，清退禁养区内养殖面积约 2027 亩，推广生态健康养殖技术。印发《汕头市海洋垃圾清理行动实施方案》，持续开展海洋垃圾清理行动，全市清理海洋垃圾约 1.2125 万吨。

#### 5. 落实节能目标任务，推进绿色低碳发展

实行用能预算管理，推行绿电消费机制，分解下达各区（县）年度节能任务进度目标，推进节能减排工作。深入开展市级管理的 30 家重点用能单位能

源审计工作，组织排查年综合能耗 3000 吨标准煤以上企业及用电大户，实施能效产出诊断管理，推动企业实施节能技术改造。开展节能执法检查，对高耗能企业和重点行业实施专项节能监察，“十四五”以来，我市共组织对 200 家用能单位实施节能监察，重点检查强制性能耗限额标准执行情况、用能设备和生产工艺淘汰制度执行情况，坚决压制能耗过快增长。大力发展海上风电，推动能源结构调整优化，大唐南澳勒门 I 海上风电项目于 2021 年底全容量并网，2024 年发电量 8.1 亿千瓦时；大唐勒门 I 海上风电扩建项目于 2024 年正式开工建设。华能勒门（二）海上风电场项目于 2023 年底全容量并网，2024 年发电量 17.3 亿千瓦时。同时，正在重点争取纳入全国首批试点范围，启动 300 万千瓦试点项目建设。推动分布式新能源发展，2024 年，我市分布式光伏装机并网总容量约为 53.86 万千瓦，其中户用容量约为 2.5 万千瓦，工商业容量约为 51.36 万千瓦。至 2024 年，我市单位 GDP 能耗强度累计增长 9.46%，未能达到目标进度要求。根据国家和省关于净购入省外绿证指标可抵扣能耗的政策，我市组织完成 2024 年省外绿证购买量 5668373 张，绿证对应电量 56.68373 亿千瓦时，超额完成省下达我市 2024 年的省外绿证缺口指标任务。根据省委组织部反馈的 2024 年度汕

头市综合考核指标情况，我市该指标得分全省排名第8。

#### 6. 持续加强问题整治，筑牢自然资源安全底线

围绕2013年至2023年存量违法用地开展涉土问题整治攻坚行动，采取典型问题挂牌清拆、区县领导包干、重点镇街整治等攻坚措施，落实通报约谈、考核停批、指标奖励等奖惩措施，进一步整治存量违法用地1.62平方公里，累计完成整治6.79平方公里。“零容忍”整治新增农村乱占耕地建房问题，分类推进问题整改，累计整治新增农村乱占耕地建房问题240宗。压实责任规范基层执法，提请市府办印发进一步落实责任坚决查处违法用地问题的意见，并配套出台相关工作指引，建立对违法用地即建即拆快速查处机制。强化土壤污染源头管控，更新土壤污染重点监管单位名录42家，14家关闭搬迁企业纳入优先监管清单，累计完成30个地块的土壤污染状况调查报告评审工作，全市重点建设用地安全利用率达到100%。开展基层执法突出问题专项整治，对2021年以来土地违法事件全面排查，完成整改1922宗。全面贯彻“预防为主、积极消灭”方针，加强森林防灭火，扎实开展森林火灾隐患重点排查，整改各类隐患点43处，涉林火情发生率逐年大幅下降，受害面积和灾害损失控制在历史低位，没有因森

林火情引发人员伤亡。推进林业有害生物防治，松材线虫病疫情普查监测面积达60万亩次，防治作业面积22万亩，全市监测覆盖率98%以上、防治率达100%，松材线虫病成灾率从2020年11.5%下降到2024年6.64%。加强地质灾害隐患点治理，我市16处在册地质灾害隐患点均已落实工程治理、专业监测等综合治理措施，综合治理率100%。推进河湖“清四乱”常态化规范化，完成水利部和省遥感发现河湖“四乱”问题整治销号648宗。深入开展水塘河道清淤工作，累计清理淤泥104万m<sup>3</sup>。市水务局联合市公安局印发《汕头市关于建立河湖安全保护协作机制的意见》，完善水行政执法与刑事司法衔接工作；组织开展河湖安全保护专项执法、非法洗砂洗泥专项联合执法行动，规范涉水违法线索处理，全市共查处各类水事违法案件33宗，并全部结案，我市涉水行政监督和执法效能指数为100%。认真落实“双随机、一公开”，持续开展严厉打击重污染企业违法排污联合执法行动，深入实施生态环境执法“一月一专项”行动，持续强化“散乱污”场所清理整治督导，以“零容忍”态度依法严厉惩处恶意环境违法行为。2024年全市生态环境行政案件立案231宗，下达行政处罚决定书232宗，移送行政拘留案件6宗，移送涉嫌环境污染犯罪案件2宗。

### 三、自然资源资产审计整改情况

2024年9月18日至11月25日，市审计局派出专项审计调查组，开展2022年至2024年6月汕头市耕地保护与利用情况专项审计调查，2025年1月23日向我局发来了《专项审计调查报告》，指出自然资源系统在耕地保护与利用上存在7方面的问题。截至目前，已整改问题5个，正在逐步推进问题2个。具体问题集中整改进展情况如下：

（一）关于落实耕地保护政策不到位，耕地被非法占用或撂荒问题较为突出问题

1. 我市永久基本农田核实处置后，范围内存在1386.25亩非耕地的整改情况（该项问题已整改）

截至目前，涉及“三区三线”永久基本农田划定前已不具备耕地特征的图斑面积约681亩，后续将待国家出台新政策后及时开展补划调整工作；非粮化图斑面积约371亩，不属于违法用地问题，将会同农业农村部门确定方案恢复土地原状；非农化图斑面积约307亩将继续督促镇街开展核实处置工作，至目前已整改、保持耕地原状或已办理合法手续约27亩。

2. 我市占用耕地及永久基本农田的违法用地仍未完成整改，涉及耕地面积4227.38亩，永久基本农田188.53亩的整改情况（该项问题已整改）

2022年5月开始，我市连续开展涉土整治行动，对2013-2021年存量违法用地问题及2022年至2023年新增违法用地问题纳入该项整治落实分类处置，累计涉土整治行动已整治存量违法用地问题10530亩，取得较好成效。结合近阶段执法任务变化，尚未整改的存量违法用地已列入日常工作范围，将持续督促各区县完成整改。

3. 新增农村乱占耕地建房问题仍有部分未完成整治的整改情况（该项问题已整改）

我局组织对2022年以来我市新增农村乱占耕地建房问题进行核查整治，压实相关区、镇街整改责任，要求逐宗分类推动整治清零。至目前，全市共整改新增农村乱占耕地建房问题12宗，耕地面积5.4亩。其他未整改的新增农村乱占耕地建房问题纳入2025年耕地保护历史遗留问题专项整治行动任务继续整改。

4. 我市已建成高标准农田中的现状耕地未划入永久基本农田范围，涉及面积2.25万亩的整改情况（该项问题正在逐步推进）

根据广东省自然资源厅 广东省农业农村厅《关于优先将符合条件的已建高标准农田补划为永久基本农田的通知》（粤自然资函〔2024〕1192号）“后续国家部署开展国土空间规划中期评估调整时，各地应当按照国家统一要求，在将

近期重大、民生项目确实无法避让及零星、破碎、散乱等无法长期稳定利用的地块调出永久基本农田的同时，按照“结合实际、有出有进、逐步调整、应划尽划”的原则，将符合条件的已建高标准农田优先补划为永久基本农田，并保持永久基本农田数量、质量、布局基本稳定”的规定，经我局会同市农业农村部门开展“多田套合”进行筛查，符合条件划入永久基本农田的已建高标准农田为0.78万亩。接下来我局将按上级统一部署，届时在开展国土空间规划中期评估调整时，引导推动将符合条件0.78万亩的已建高标准农田优先补划为永久基本农田。

（二）关于耕地提质改造项目实施不规范，影响农业生产

5. 个别高标准农田项目未落实优先选址要求，农田和水利项目建设衔接不到位，影响建设效果。潮南区垦造水田因选址不当，178.81亩撂荒的整改情况（该项问题正在逐步推进）。

市自然资源局已于2025年3月13日发函潮南区政府，函告该区要压实区农业农村部门、项目所在地镇按照《广东省垦造水田后期管护工作方案》（粤农农〔2019〕329号）相关规定，落实项目后期管护责任，确保一年不少于种植一季水稻，并于2025年6月和12月底将整改情况送我局汇总。市自然资源局于2025年4月14日到潮南区项目所在地开

展现场督导工作。市自然资源局已多次到实地督促和开展调度工作，根据潮南区上报情况，截止2025年9月23日，该项目已有73.8亩落实种植，完成整改率为41%。潮南区政府尚未能持续推进该项目的整改，履行耕地保护主体责任尚不到位，未落实整改地块的全面复耕。下来该整改事项需由潮南区政府持续推进，确保在年底前全面完成，市自然资源局将持续跟踪督促潮南区落实整改要求。

6. 隆都镇前埔（等3个）村垦造水田项目建设单位监管不力，存在施工单位违法分包，监理单位履职不到位，工程量结算依据不足，设计方案不科学不合理等问题

设计方案不科学不合理，目标与内容脱节，区自然资源部门评审把关不严的整改情况（该项问题已整改）。市自然资源局于2025年3月13日发文各区县局（分局），要求各区县对补充耕地项目（垦造水田项目）要严格把关、科学选址，按省级规定，严格做好项目前期踏勘，分析研判，做好可研及规划设计等相关工作。鉴于《广东省自然资源厅关于印发〈广东省垦造水田三年行动方案（2021-2023年）〉的通知》（粤自然资发〔2021〕11号）计划已经结束，省级不再下达我市垦造水田任务，该项工作已完成整改。



（三）关于耕地及相关建设项目管护不到位

7.潮阳区垦造水田因后期管护不力，200.32 亩变为非耕地的整改情况（该问题已整改）

市自然资源局已于 2025 年 3 月 13 日发函潮阳区政府，函告该区要压实区农业农村部门、项目所在地镇按照《广东省垦造水田后期管护工作方案》（粤农农〔2019〕329 号）相关规定，落实项目后期管护责任，确保一年不少于种植一季水稻，并于 2025 年 6 月和 12 月底前反馈整改情况。市自然资源局已多次到实地督促和开展调度工作，截止 2025 年 7 月 9 日，潮阳区反馈，该项目已落实种植，并通过省级审查。该事项已完成整改。

#### 四、存在的主要问题

2024 年度我市自然资源资产管理工取得一定成效的同时，仍然存在一些问题和不足，主要表现为：

国家实施耕地占补平衡改革和“以补定占”管控规则，对统筹耕地保护和用地保障提出更高要求；耕地保护没有从经济源头解决，农民缺乏种粮积极性，部分区县对耕地和永久基本农田“非农化”“非粮化”问题重视程度不足，对违法违规占用耕地监管不到位；承担 2024 年度高标准农田建设任务的金平区、澄海区财政资金支出进度相较落后于工程进度。

“工改工”受经济下行和市场需求等因素影响，改造主体投资积极性转弱；全域土地综合整治项目实施周期长、投资大，公共服务性项目多，收益性项目少，资金平衡难度大，实施路径尚未完全形成；

水利基础设施较为薄弱，练江、榕江堤围等仍有 78.86 公里不达标堤段，基层防汛物资储备不足、应急处置水平不高，导致我市水旱灾害防御工作面临较大压力；水利项目建设管护资金缺乏，前期工作相对滞后，项目储备不足；水资源管理和供水节水工作点多面广，总体投入不足，非中心城区供水质量、服务标准缺乏统一管理；水源地安全达标建设工作存在日常巡查难度大、规章制度制定不严谨、操作落实有待加强；生态流量监测存在监测精度小、流量数据有误差、在线流量数据稳定传输难度大。

传统产业绿色发展动力不足，我市传统产业在产业结构中占主导地位，造纸、纺织等传统产业对能源依附程度高，不利于能耗强度下降；自然资源“两山”转化实践路径较窄，转化落地案例较少。

#### 五、下一步工作计划

2025 年是“十四五”规划的收官之年，也是进一步全面深化改革、奋力推进中国式现代化汕头实践的关键一年。全市自然资源系统全面强化“百千万工

程”要素保障，深入推进绿美汕头生态建设，为我市走好走实“工业立市、产业强市”之路，以贸促工、以工兴贸、工商并举贡献自然资源力量。重点抓好以下工作：

**（一）坚定不移全面从严治党，打造坚强有力的干部队伍**

全面落实新时代党的建设总要求，坚持全面从严治党，打造坚强有力的干部队伍。一是坚定不移强化凝心铸魂。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，推动“两个确立”内化于心、外化于行。进一步深化理论学习，坚持“一把手”领学，持续推进“第一议题”走深走实，组织党员干部深入研读党的创新理论成果，确保党的创新理论入脑入心。坚持理论与实践相结合，在一线业务检验学习成果，牢固树立“围绕业务抓党建、抓好党建促业务”理念，确保各项工作开展到哪里、党的建设就跟进到哪里、党支部战斗堡垒作用就体现在哪里、党员先锋模范作用就发挥到哪里，推动党建工作与业务工作同频共振，确保党员干部在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致，为党和人民的事业贡献力量。二是坚定不移管牢意识形态。建立健全意识形态工作责任制，明确各级党组织和领导干部在意识形态工作中的职责和任务，压紧压实工作责任，认真抓好发现问题整改落实，

确保意识形态领域的安全稳定。定期开展专题学习习近平总书记关于意识形态的重要论述，对照检查，及时分析研判意识形态工作，常抓不懈，守牢意识形态阵地。三是坚定不移做好正本清源。坚持以党章为根本遵循，以《中国共产党和国家机关基层组织工作条例》《中国共产党支部工作条例（试行）》《中国共产党纪律处分条例》为规范，严格执行党的政治组织生活若干准则，坚持把纪律和规矩挺在前面。加强对党员干部的日常管理，开展警示教育宣传，增强党员干部的廉洁自律意识，提升全体党员拒腐防变能力。强化监督执纪问责，严肃查处违纪违法行为，营造风清气正的政治生态。四是坚定不移推动融合发展。通过党员教育和实践活动，强化党员干部优良作风和责任担当，营造严谨高效的工作氛围。加强党建与业务在目标、任务、资源等方面的深度融合，结合履行自然资源“两统一”职责，深入推进“四强”党支部建设和党建品牌创建工作，扎实开展“五联五促”助力“百千万工程”，构建高质量国土空间规划体系，持续强化要素保障能力，统筹城乡融合发展，大力推进生态文明建设，加强耕地保护严格落实“双平衡”，拓展海洋发展空间，助力加快建设特色型现代海洋城市，推动党建与业务“同频共振”，以高质量党建赋能自然资源事业高质量发展。

（二）深化要素保障强支撑，夯实工商并举产业基底

坚持以增存并举为主抓手，发展海洋经济为强引擎，改革创新为突破口，供应增收为压舱石，高质量保障重点工程、重点项目建设。

一是以扩容增量做优存量为主抓手。充分保障我市工业产业、重大能源交通基础设施、城乡公共服务设施以及“百千万工程”乡村振兴等各类项目建设用地需求。围绕汕头海上风电产业园、六合产业园区、绿色新材料产业园、科学城等重点产业园区平台建设，引导各区县、行业主管部门科学谋划产业项目和平台建设，争取纳入先进制造业目录、重大产业项目清单，统筹用好国家、省、市各类指标予以保障；围绕漳州至汕头高铁、省道 S505 线澄海区潮州交界至后溪桥路段（澄江路）改建工程、汕头港广澳港区三期工程、潮阳区产城融合示范区建设项目（汕南大道潮阳段）二期工程、汕头海上风电潮阳登陆点集中送出项目（陆上部分）、汕头 220 千伏泗联（峡山）输变电工程等重大项目，做好重大项目用地报批服务保障。加大“工改工”服务指导力度，深度挖掘“工改工”改造动力，协助基层继续探索新型改造模式，进一步激发企业自改积极性，促进低效产业用地集聚化、规模化。深化生态环境服务经济支撑高质量发展政

策措施，统筹优化主要污染物排放总量指标管理，加大对产业有序转移主平台、重点建设项目等总量指标的支持力度。

二是以为海服务向海发展为强引擎。加快海洋国土空间专项规划编制，科学规划，统筹优化海上风电、海洋牧场空间布局，逐步推动海上风电、海洋牧场向“深远海”发展。服务区县创建海洋产业园，加强园区选址指引，重点发展用海方式为开放式养殖用海的现代化海洋牧场项目。探索实施“标准海”供应，统一开展区域整体海域使用论证等用海前期工作，实现“拎包入驻”“拿海即开工”。提升用海审批质量和效率，建立现代化海洋牧场项目建设用海审批“绿色通道”。进一步精简现代化海洋牧场项目用海申请材料，优化用海审批流程，将用海审查与用海批前公示、征求相关部门意见等环节并联办理，切实提高用海审批效率。继续推进海砂出让，增加海洋经济发展点。

三是以要素改革政策创新为突破点。优化城乡土地管理，争取上级支持汕头开展存量土地盘活和低效用地优化利用综合改革，解决历史遗留问题，推动城乡高质量发展。推进海洋经济创新发展综合改革试点，完善海洋管理机制，构建海洋产业政策体系，推动海洋产业融合发展模式创新，培育海洋经济新质生产力，健全海洋生态保护机制。



继续在国管海域可开发利用区域选址建设海上风电项目，积极争取自然资源部和省厅支持汕头作为粤东区域列入全国国管海域海上风电试点范围。

四是以供应增收效率提升为压舱石。围绕年度目标做好土地储备、供应工作，提高土地供应效率。加大推介力度，针对具体地块精准招商，积极接触沟通，了解企业年度投资计划，重点推介计划出让用地。深化工业用地市场化配置改革，推行“标准地”“带方案”“带项目”出让，促进土地节约集约利用，支持新型产业发展，为创新型企业成长发展提供低成本的孵化空间，助力产业转型升级。

五是以用能节能控耗为硬约束。用好国家和省关于净购入省外绿证可用于抵扣能耗的政策，尽最大努力完成“十四五”单位GDP能耗下降14%的目标任务。严格落实重点用能单位绿色电力消费和用能预算管理，做好省外绿证购买预案。严格落实固定资产投资项目节能审查工作，对标行业能耗水平做好源头把控工作。持续开展能效诊断工作，推动节能技术改造，指导企业申报国家“两新”资金项目。严格开展节能监察，重点开展高耗能行业专项监察，严格落实国家能耗限额标准。大力发展海上风电、光伏发电等绿色能源，积极扩大绿电装机规模。

（三）紧握全域整治强抓手，服务头号工程走深走实

坚持以全域土地综合整治为“百千万工程”有力抓手，突出规划引领作用，推动城乡发展提质升级。

一是多模式深化全域土地综合整治。加快建立全域土地综合整治政策体系，出台实施意见，打通整治过程中的政策难堵点问题。指导各区县探索创新整治模式，建立金融支持、多元投入的资金保障体系，切实解决好“地从哪里来、钱从哪里筹、人往哪里聚”的核心问题，加快打造良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美的土地保护利用新格局，将全域土地综合整治作为撬动地区发展的金箍棒，进一步释放政策活力、土地潜力、发展动力，助力破解城乡区域发展不平衡难题。

二是多层级规划服务“百千万工程”。充分利用市县镇多级国土空间总体规划成果，切实把服务“百千万工程”融入到县镇村国土空间规划全流程，以规划为引领，科学布局生产、生活、生态空间，为经济社会发展各类开发建设提供空间保障。强化县、镇总体规划统筹联动，聚焦优化空间资源配置、集约用地布局，重点围绕镇村一体化建设，探索符合我市实际的乡村存量建设空间按需腾挪、有序流动的空间保障机制。稳慎推进“多规合一”实用性村庄规划



编制工作，以按需务实、因地制宜为原则，继续深化我市村庄规划优化提升和编制指引等方面文件制订，为各区县按需编制开展村庄规划提升提供技术指导。

三是多渠道服务保障乡村振兴。安排不少于 10% 的计划指标用于保障乡村振兴新增建设用地需求，优先保障农村一二三产业融合发展重点项目。推进实施乡村产业点状供地项目，加强督促指导各区县合理优化项目选址申报，推动项目有效落地实施，助力乡村振兴发展。进一步规范农村住宅用地审批，组织开展委托区县政府农村村民住宅建设用地涉及农转用和未利用地转用审批职权的实施情况评估，加强指导各区县严格管控、规范流程，提高审批服务效率，合法合理保障农村住宅用地需求。

四是多领域助力城市品质升级。围绕“百千万工程”城乡发展要求，推动城乡公共设施均衡规划布局，协助推进城乡基础设施改造提升。推进内海湾城市设计成果应用，实现内海湾保护与发展齐头并进，打造都市型美丽海湾。继续深化粤东城际铁路站城一体化、西堤片区、汕头站客运枢纽等重点片区规划研究。结合控制性详细规划全覆盖方案，加快推进城镇开发边界内规划单元详细规划编制工作，根据城中村改造专项规划、工作计划，有序推进城中村所在片区控规的法定化。

#### （四）全力强化资源保护，建设城乡一体绿美环境

以建设城乡一体绿美环境为目标，大力推进耕地保护、绿美汕头、涉土问题整治等工作。

一是严格耕地保护确保粮食安全。强化耕地总量管控，严格控制各类占用耕地行为，对非农建设占用耕地，严格用地审批，确保辖区内年度耕地总量动态平衡，耕地质量不降低，水田总量基本稳定。扎实推进田长制，依托巡田 APP、田长制监管端，督促各区县对日常巡田发现线索以及省级下发的专项线索进行及时处置，做到“早发现、早制止、早处置”。大力推进集中区垦造和补充耕地，通过城乡建设用地增减挂钩、“林耕置换”、“多田套合”等途径，大力推进耕地集中连片补充。督促各区县以恢复优质耕地为主，新开垦耕地为辅的原则，大力推进耕地集中整治区建设，全面落实耕地保护，强化粮食安全。

二是推进绿美建设打造和美特区。统筹抓好绿美示范点建设，重点打造精品工程，进一步推进磐石风景名胜区、南澳海岛国家森林公园、侨韵公园市级示范点建设，打造成示范效果明显的精品示范点；持续推动江河岸边、市政道路边、国道边、省道边、进村道路边等道路两侧景观林带提升，推进重要交通干道沿线森林景观带建设；在高速公路、

国省道两侧可视范围内具备条件的山体进行林分优化提升，打造人与自然和谐共生的汕头样板。进一步完善林长制制度体系、组织体系、责任体系、考核体系，压实各级林长工作责任，强化林业工作站能力建设和护林员队伍建设，提升基层治理能力；拓展部门协同合作，形成推动林业事业高质量发展的强大合力。

三是持续推动水环境提档升级走深走实。深入打好碧水保卫战，持续优化韩江流域水生态环境，推动练江流域“2.0”版本提档升级。全面完成重点流域问题排污口整治，加快推进污水收集和处理设施提质增效，巩固提升国省考断面整治和城市黑臭水体治理成效。以深化提升青澳湾美丽海湾建设为契机，推动南澳全岛域美丽海湾建设，示范带动内海湾产城融合都市型美丽海湾。

四是深化涉土整治强化执法力度。持续推进涉土问题整治，按照我市涉土问题整治工作部署，推动存量违法用地问题分类整治，紧密对接常态化监测，对新增违法用地问题依法依规查处整治，全力整顿土地违法乱象；强化涉土涉矿领域行业整治，狠抓基层自然资源巡查监管和执法查处工作，推进违法用地源头严防、过程严管、末端严惩；加强基层执法工作指导监督，开展“点单式”业务培训，采取政策解读、实操模拟、案例点评等多种方式，提高基层执法人

员履职意识和业务水平，源头解决基层不想干、不会干的问题。

五是牢固安全意识创建生态屏障。持续开展林草执法工作和2024年存量案件清零工作，充分发挥“天上看、地面查”的工作机制，利用卫星影像、无人机巡拍影像、护林员巡护等手段，加强对毁林高发地区、重大项目、采石采矿项目、殡葬设施项目的巡查力度，早发现、早制止、早查处，将违法行为遏制在萌芽状态。切实开展自然保护地生态环境违法行为整治专项执法行动，重点查处整改防范自然保护地、风景名胜区及湿地核心区违规建设、破坏资源、毁林造坟等突出问题。持续推进绿色矿山建设，强化地质灾害防御，大力推进露天矿山综合治理。夯实森林火灾预防各项工作基础，全力打赢森林防火攻坚战，继续保持我市森林防火工作可控、在控、能控的良好局面。

六是积极推进生态产品价值实现机制建设。持续深化落实企业环境信息披露、环境信用评价、生态环境损害赔偿制度，聚焦生态环境修复和保护，完善相应资金保障和运行机制，构建生态损害赔偿、行政执法、司法有效联动机制，提高破坏环境违法成本。积极推进生态产品价值实现机制建设，加大各类碳汇项目开发和储备力度，通过申报碳普惠核证减排量，依托国家、省碳交易平台

将生态价值转化为经济价值。因地制宜启动 EOD 模式试点，拓宽“两山”转化路径，促进经济社会发展全面绿色转型。

#### （五）牢固树立服务意识，优化提升基础服务质效

全面实施营商环境优化改革，深化阳光政务建设，三个“优化”提升不动产登记、行政审批、调查监测、基础地理信息服务质效。

一是优化提升不动产登记质效。深化营商环境登记改革，优化“带押过户”、“交房即交证”、“跨域通办”等便民措施，积极推进历史遗留问题“登记难”化解工作，进一步提升便民利企登记服务效能。完善地籍调查工作机制，促进地籍数据共享应用，更好支撑确权登记，服务自然资源管理。推进“房地一体”农村不动产登记发证工作，进一步提高发证数量。做好不动产登记数据质量管理，提升不动产登记数据质量。加快完成林权类存量数据整合。积极推进省厅统建的不动产登记信息管理平台信创化改造

应用工作，推动不动产登记管理智能化、数字化。

二是优化提升政务服务质效。深化行政审批制度改革，推进工建领域审批制度改革和行政审批一体化建设，最大限度减环节、优流程、压时限、提效率。有序推进依法行政、安全生产、政务公开、信访维稳等工作，一体提升办文办会办事效率，确保行政服务水平提升和安全稳定。

三是优化提升调查监测和基础地理信息服务质效。加大大比例尺基础测绘成果生产与更新，持续推进实景三维汕头建设，初步实现对城镇开发边界优于 0.05 米分辨率的城市级实景三维范围覆盖。持续推进“多测合一”改革，搭建“多测合一”平台，优化整合测绘事项。组织开展 2025 年度常态化监测，动态掌握自然资源变化情况，为自然资源保护监管和开发利用提供基础支撑。

以上报告，请予审议。

# 汕头市人民代表大会财政经济委员会关于汕头市 2024 年度国有资产管理情况综合报告和 国有自然资源资产管理情况专项报告、 国有资产审计情况专项报告的初审报告

2025 年 10 月

汕头市人大财政经济委员会主任委员 曾 彦

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会 2025 年监督工作计划，市人大常委会定于 10 月份听取和审议市人民政府关于《汕头市 2024 年度国有资产管理情况综合报告》（以下简称《综合报告》）、《汕头市 2024 年度国有自然资源资产管理情况专项报告》（以下简称《专项报告》）和《汕头市 2024 年度国有资产审计情况专项报告》（以下简称《审计报告》）。为做好初审工作，市人大常委会副主任刘辉和财政经济委员会、常委会预算工委于 10 月 16 日召开会议，听取市财政局、自然资源局、审计局等部门相关情况汇报，并征求部分市人大代表的意见建议。综合有关情况，财政经济委员会对《综合报告》、《专项报告》

和《审计报告》进行了初步审查，现将初审情况报告如下。

## 一、总体评价

2024 年，市政府及有关部门在加强国有资产管理，完善国有资产报告制度上做了大量工作，形成了三个报告。《综合报告》较为全面反映了四大类别国有资产基本情况和管理主要情况，分析了存在的问题，提出下一步改进措施。《专项报告》重点反映国有自然资源的总量、结构、分布、使用、收益、保护利用及变化情况，阐述了资产管理体制落实、绿色发展推进、支撑经济社会发展、落实约束性指标、审计整改等情况，同时分析存在问题并提出下一步举措。《审计报告》揭示了四大类国有资产审计情况



和存在的问题，并提出了有针对性的审计建议。三个报告内容翔实，总体上符合《中共汕头市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》、《汕头市人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定》要求。

报告反映，截至2024年底，全市企业国有资产和行政事业性国有资产两大类国有资产总额2303.15亿元，负债总额941.39亿元。其中，企业国有资产总额1171亿元，负债总额759.5亿元；行政事业性国有资产总额1132.15亿元，负债总额181.89亿元。国有企业参股的四家地方金融类企业应享权益合计15.36亿元，同比增长15.84%。国有自然资源资产中，全市国有土地面积727.97平方公里，水资源总量23.09亿立方米，国有林地面积104.03平方公里，国有湿地面积54.78平方公里，大陆海岸线长227.83公里，海域总面积约4449.07平方公里。

财政经济委员会认为，2024年，市政府及有关部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，扎实推进国有资产管理相关工作。持续摸清全市全口径国有资产家底，推动优化国有经济布局投向、重大项目建设、民生领域公共事业保障和监管制度健全等工作取得积极成效。自然资源管理部门围绕健全国土空间规划体系、加强自然资源要素保障、推进生态文明建设等重点任务，

开展了大量扎实有效的工作，有力发挥了国有自然资源资产在服务经济社会发展、保护生态环境、促进人与自然和谐共生中的重要作用。同时，国有资产管理和报告工作尚存在一些短板和不足，国有资产管理体制不够健全、基础管理工作还需进一步夯实；新兴产业培育力度不足；行政事业性国有资产全流程管理存在短板；部分中小金融机构盈利能力有待提升；自然资源促发展要素保障与生态环保协同性需进一步加强；全域土地综合整治项目实施周期长，收益性项目少；对于耕地和永久基本农田“非农化”“非粮化”问题重视程度不足；“两山”转化实践路径较窄；国资报告工作的完整性与连续性需进一步优化等。

## 二、意见建议

市政府及有关部门要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神和二十届历次全会精神，全面把握并深刻践行习近平总书记关于国资国企的重要论述，持续深化国有资产管理体制机制改革，推进国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本做强做优做大。深入贯彻落实习近平生态文明思想，强化“百千万工程”要素保障，推进绿美汕头生态建设。

（一）关于《综合报告》和《审计报告》的意见建议

一是深化改革发展，提高国资国企

核心竞争力。深入学习贯彻习近平总书记关于国有企业改革发展的重要论述，持续深化现代企业制度改革，建立完善国有企业现代公司治理架构，释放国企发展活力。通过创新驱动推动主责主业动态调整和企业重组整合，因地制宜发展新质生产力。

二是壮大金融类企业国有资产规模和实力，防范化解金融风险。立足地方经济特色，聚焦小微企业、乡村振兴等重点领域，积极创新信贷服务和产品，构建差异化服务体系，同时争取央行再贷款、再贴现政策支持，降低融资成本。强化国有金融机构防范风险意识和主体责任，健全风险防范和应急处置机制，全面提升风险预判和防控能力，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。

三是加强行政事业性国有资产全生命周期管理，优化资源配置和使用效率。通过信息化建设，建立资产动态台账，规范资产日常管理。对采用各类投资建设方式形成的公共基础设施资产，要严格资产确认和计量，及时登记入账，做到账实相符。探索行政事业单位国有资产统一管理、市场化运营的盘活方式，建立资产集中运营平台或者委托专业机构，整合行政事业单位低效闲置资产，实行专业化、市场化运营和管理，提升资产资源统筹能力和资产运营收益。

四是加大国有资产审计监督力度，

推动审计监督与人大监督同向发力。审计部门要主动对接市人大常委会年度国有资产监督重点，将国有资产管理关键领域、重点环节纳入年度审计项目计划，有针对性开展专项审计。健全与人大监督的常态化衔接协调机制，细化协同监督流程，共同推进国有资产监督事项的跟踪问效，切实提升国有资产管理监督的整体性、协同性和有效性。

## （二）关于《专项报告》的意见建议

一是健全国有自然资源资产管理机制，夯实资源资产管理基础工作。加快推进国有自然资源资产统一确权登记，加快形成边界清晰、权责明确、系统高效的自然资源资产管理体制和自然资源监管体制。扎实做好全民所有自然资源资产清查工作，全面摸清资产实物底数，逐步推进价值总量核算。健全调查监测数据反馈调整和动态更新机制，及时跟踪掌握自然资源变化情况，为各项自然资源管理工作提供有力支撑。

二是推进自然资源高水平保护高效率利用，让生态优势源源不断转化为发展优势。严格自然生态保护空间底线约束，切实守牢生态保护三条控制线，形成科学适度有序的国土空间布局体系。深化全域土地综合整治，切实服务好“百千万工程”。坚持节约集约用地，深化工业用地市场化配置改革，支持新型产业发展。

加快推进低效用地再开发，落实土地要素跟着项目走，保障有效投资用地需求。深化自然资源资产有偿使用制度改革，积极依托国家、省碳交易平台将生态价值转化为经济价值。

三是持续改善生态环境质量，助力推进人与自然和谐共生的现代化建设。深入打好碧水保卫战，加强重点流域问题排污口整治，持续优化韩江、练江流域水生态环境。加强重点领域执法力度，

充分发挥河湖长制、林田长制等机制作用，严肃查处违法占用耕地、围填海等违法用地行为。抢抓“两新”“两重”机遇，积极争取超长期国债政策支持，高质量谋划一批强基础、扩能力、利长远、促增长的生态环境领域重大项目。大力发展海洋经济，逐步推动海上风电、海洋牧场向“深远海”发展，加快绿色低碳转型升级。

以上报告，请予审议。

## 汕头市人民代表大会常务委员会关于批准 汕头市 2025 年本级第二次预算 调整方案的决议

(2025 年 10 月 30 日汕头市第十五届人民代表大会  
常务委员会第三十四次会议通过)

汕头市第十五届人民代表大会常务委员会第三十四次会议听取了市财政局局长陈斌受市人民政府委托所作的《汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案的报告》，审查了市人民政府提出的汕头市

2025 年本级第二次预算调整方案。会议同意财政经济委员会提出的审查结果报告，决定批准汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案。

# 汕头市 2025 年本级第二次 预算调整方案的报告

2025 年 10 月

汕头市财政局局长 陈 斌

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受人民政府委托，由我向市人大常委会作汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案的报告。

根据省以下财政体制改革有关收入划转调整情况，全市及市级一般公共预算收入、上解上级支出情况发生较大变化，根据《预算法》第六十七条规定需纳入预算管理，现对 2025 年本级财政预算进行第二次调整。

## 一、因财政体制改革需列入预算调整的有关情况

### （一）基本情况

根据省以下财政体制改革的有关要求，我市同步推进市以下财政体制改革，因财政体制调整造成的收支变动，省、市、县三级需集中、统一办理收支预算调整，

重点将省本次新增下划的收入绝大部分下沉至区（县）。涉及本次预算调整主要因素为：从 2025 年起，省与粤东西北地级市“四税收入”<sup>1</sup> 分享比例由原 5:5 调整为 1:9。结合我市实际，市级与中心城区共享收入分享比例由 5:5 调整为 4:6；市级与非中心城区“四税收入”分享比例由 0:10 调整为 1:9；其他税费收入划分仍按现行体制分成比例执行。同时，需按照 2023 年和 2024 年涉及收入两年平均数核定划转上解基数。

### （二）列入预算调整有关情况

根据省、市财政体制调整内容，本次财政体制改革相关体制性收支变动情况具体如下：

#### 1. 全市代编一般公共预算收支

一是调增全市代编一般公共预算收入 37.9<sup>2</sup> 亿元。全市代编一般公共预算收入数

<sup>1</sup> “四税收入”为增值税、企业所得税、个人所得税的地方级留存收入以及土地增值税收入。

<sup>2</sup> 报告中有关数据按四舍五入进行处理（保留 1 位小数，个别无法进位数据保留 2 位小数），并对个别数据进行微调，确保数据散总相符。



由年初预算的 144.1 亿元调整为 182.0 亿元，比年初预算增长 26.3%，可比增长 4.0%（年初预算增长率为 3.0%）。

二是根据省核定的“四税收入”上解基数调增上解上级支出 37.2 亿元、新增临时救助上解支出 0.7 亿元。

## 2. 市本级一般公共预算收支

一是调增市本级一般公共预算收入 8.6 亿元。市本级一般公共预算收入数由年初预算的 50.4 亿元调整为 59.0 亿元，比年初预算增长 17.1%，可比增长 2.0%（年初预算增长率为 1.0%）。

二是调增本次体制调整核定的各区上解收入 31.2 亿元。主要是各区“四税收入”上解基数 30.0 亿元（其中：金平区 5.2 亿元、龙湖区 9.4 亿元、澄海区 5.3 亿元、濠江区 2.2 亿元、潮阳区 5.1 亿元、潮南区 2.8 亿元），中心城区其他共享收入上解基数 1.2 亿元（其中：金平区 0.4 亿元、龙湖区 0.6 亿元、濠江区 0.2 亿元）。

三是调增本次体制调整核定的上解支出 36.9 亿元。主要是根据省核定的“四税收入”上解基数调增上解上级支出 36.9 亿元（不含南澳县上解基数 0.3 亿元），其中：市本级 6.9 亿元、各区 30.0 亿元。

四是调增补助下级支出 3.0 亿元。主要是本次体制调整核定的市本级对非中心城区“四税收入”补助划转基数，其中：澄海区 1.2 亿元、潮阳区 1.2 亿元、潮南

区 0.6 亿元。

五是收回年初预算指标 68 万元。由于上述收入调增数少于需上解支出，收回全市性专项相关支出指标 68 万元弥补缺口。

## 二、预算收支调整情况

因 2025 年第一次预算调整主要针对市本级财政预算进行调整，本次预算调整需对全市代编预算、市本级预算因财政体制改革、债券转贷引起的总收支变动进行调整。

### （一）全市代编预算调整情况

1. 一般公共预算收支调整情况。本次预算调整增加全市代编一般公共预算收入 37.9 亿元，加上一般债券转贷收入（含区县）16.7 亿元，全市代编一般公共预算总收入增加 54.6 亿元，从年初预算的 479.5 亿元调整为 534.1 亿元。支出同步调增 54.6 亿元，包括：增加债券支出 10.7 亿元、上解上级支出 37.9 亿元、债务还本支出 6.0 亿元，收支平衡。（详见附表 1）

2. 政府性基金预算收支调整情况。本次预算调整增加专项债券转贷收入（含区县）178.5 亿元，全市政府性基金总收入从年初预算的 213.6 亿元调整为 392.1 亿元。支出同步调增 178.5 亿元，包括增加债券支出 163.0 亿元、债务还本支出 15.5 亿元，收支平衡。（详见附表 2）

### （二）市本级一般公共预算收支调

整情况。本次预算调整增加本级一般公共预算收入 8.6 亿元，加上下级上解收入 31.2 亿元，本级一般公共预算总收入调增 39.8 亿元，从第一次预算调整的 352.3 亿元调整为 392.1 亿元。支出同步调增 39.8 亿元，包括增加上解上级支出 36.9 亿元、补助下级支出 3.0 亿元、减少本级支出 68 万元（详见附表 3、4）。

### 三、下一步工作措施

全市财政部门将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，实施更加积极的财政政策，稳妥推进财政体制改革，提升财政科学管理水平，推动财政资源和预算统筹，积极抓住改革契机，多措并举做大收入增量，加速把政策红利转化为发展实效，为全市高质量发展提供坚实的财政支撑。

#### （一）积极稳妥推动财政体制改革

落地。加强统筹协调，严格按照各项改革部署要求，有序推动各项改革后续配套工作落实到位，确保财政体制平稳落地、顺利实施，通过体制改革有效激发市和区（县）两级发展动力。

#### （二）强化激励约束做大收入蛋糕。

充分发挥体制改革在经济下行周期逆周期调节作用，坚持“工业立市、产业强市”，聚力强产业、抓投资、提消费、优环境，持续培植壮大税源，多渠道挖掘收入新增长点。

（三）坚持权责统一兜牢“三保”底线。持续推动分领域财政事权与支出责任划分改革，兜牢基层“三保”底线，推进区（县）以下财政体制改革，完善财政平稳运行长效机制，确保预算平衡和财政平稳运行。

以上报告，请予审议。

# 汕头市人民代表大会财政经济委员会关于汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案的 审查结果报告

2025 年 10 月

汕头市人大财政经济委员会主任委员 曾 彦

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市人大财政经济委员会收到市财政局报送的《汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案》。经与市财政局沟通联系的基础上，9 月 25 日，市人大常委会副主任刘辉和财政经济委员会、常委会预算工委听取了市财政局关于汕头市 2025 年本级第二次预算调整情况的汇报。综合有关情况，财政经济委员会对市人民政府关于《汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案》进行初步审查。现将审查结果报告如下。

根据省以下财政体制改革的有关要求，我市同步推进市以下财政体制改革，市级与中心城区共享收入、市级与非中心城区“四税收入”收入分享比例均进行调整。因财政体制调整和债务转贷收入引起的全市代编预算、市本级预算收

支变动，根据预算法规定，需要对 2025 年市本级预算进行第二次调整。为此，市政府提出了汕头市 2025 年本级第二次预算调整方案，拟将全市代编一般公共预算总收入调整为 534.1 亿元，调增 54.6 亿元；总支出同步调增 54.6 亿元，收支平衡。拟将全市代编政府性基金预算总收入调整为 392.1 亿元，调增 178.5 亿元；总支出同步调增 178.5 亿元，收支平衡。拟将市本级一般公共预算总收入调整为 392.1 亿元，调增 39.8 亿元；总支出相应调增 39.8 亿元，收支平衡。

财政经济委员会认为，依法对 2025 年市本级预算进行第二次调整是必要的，第二次预算调整方案总体可行。建议市人大常委会予以批准。

财政经济委员会建议，要以本次财政体制改革为契机，积极做大财政收入

增量，优化财力资源配置，有效激发市、区（县）两级发展动力。加强财政资源和预算统筹，提升财政调控保障能力，

兜牢兜实“三保”底线，确保财政运行平稳可持续。

以上报告，请予审议。

# 关于检查《汕头经济特区预防与化解纠纷促进条例》实施情况的报告

2025 年 10 月

汕头市人大常委会监察和司法工作委员会主任 徐相忠

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为全面了解《汕头经济特区预防与化解纠纷促进条例》（以下简称《条例》）贯彻实施情况，推动预防化解纠纷工作深入开展，根据《汕头市人大常委会 2025 年监督工作计划》，10 月 15 日，市人大常委会副主任林曼带领检查组，对《汕头经济特区预防与化解纠纷促进条例》实施情况开展专项检查。检查组一行实地检查了龙湖区新溪街道综治中心、濠江区社会治安综合治理中心，了解基层综治中心实体运作情况。随后，在市人大办公大楼召开座谈会，分别听取了市委政法委（市委平安办）、市法院、市检察院、市公安局、市司法局、市信访局、汕头仲裁委、市律师协会、各区

（县）人大常委会等相关单位开展预防化解纠纷工作情况汇报，征求了部分市人大代表的意见建议。现将检查情况报告如下。

## 一、基本情况

从执法检查总体情况看，全市各级各相关单位高度重视纠纷预防化解工作，坚持以法治思维为引领，加强组织领导，认真抓好《条例》学习和宣传；推进市、区（县）、镇（街）综治中心规范化建设，不断深化“1+6+N”基层社会治理工作体系。坚持以机制体制为支撑，依托“粤平安”系统、“雪亮工程”强化网格信息化建设，完善“风险会商”等机制，创新探索“庭所共建”“校所联调”“平安夜访”、综治中心“常驻+随驻”



等模式，推动矛盾源头化解，着力构建市、区（县）、镇（街）、村（居）“四级联动、精网细格、部门协同、多元化解”的治理体系，有力有效维护了人民群众合法权益，进一步促进了社会大局和谐稳定，为我市高质量发展营造了良好环境。

（一）突出责任导向抓落实。一是深入学习宣传《条例》，突出“深”“活”结合，分层分类开展宣传解读和专题培训；做强“一网两微七端”自媒体宣传矩阵，深化“法律妈妈”“厝边法官”“汕法说法”等特色普法品牌建设，持续强化司法宣传效能。二是依法厘清落实主体责任。按照《条例》的规定，进一步细化工作举措、明确任务分工，精准确定牵头部门及协同单位，确保各项要求落地落细、见行见效。三是纳入考核推动《条例》贯彻执行。将纠纷调处工作纳入综治工作考核，并将“1+6+N”工作体系建设纳入“百千万工程”考核范畴，充分发挥领导干部“关键少数”示范引领作用，以考核“指挥棒”推动《条例》全面贯彻执行。

（二）突出问题导向促治理。一方面，强化智慧赋能治理。以“粤平安”综合网格管理服务应用系统为支撑，聚焦社会治安、矛盾纠纷、公共安全等重点领域，常态化组织开展问题隐患排查整治，累计排查网格化事件 112.9 万件，

办结率达 100%；深化“雪亮工程”实战应用，持续提升视频监控资源汇聚规模与质量，推动村居视频监控资源覆盖率提升至 93%，筑牢智慧治理防线。另一方面，打造特色治理品牌。创新“容成事”“乡贤共治”等一批具有汕头特色的“枫桥式工作法”，坚持“吹哨报到+反吹哨”相结合，有效实现市直部门与基层双向通报和及时处置；坚持上下联动抓推进，各区（县）立足实际打造特色亮点，涌现出外砂法庭，新溪综治中心、澄华派出所等一批先进典型，形成示范引领效应。

（三）突出目标导向建体系。一方面，持续推进各级综治中心规范化建设。统筹整合多方资源力量，着力搭建“问题联治、工作联动、平安联创”的多元纠纷化解平台，目前已实现全市 7 个区（县）、67 个镇（街道）综治中心规范化建设全覆盖，为纠纷化解提供坚实阵地支撑。另一方面，创新纠纷化解路径。深入践行新时代“枫桥经验”，加快推进“枫桥式人民法庭”建设，在各镇（街道）设立 182 个诉讼服务站、巡回法庭或法官工作室；打造涉法涉诉信访“一站式”联调联处格局，完善矛盾化解、预警、上报、解决的常态化合作机制，推动矛盾纠纷早发现、早处置、早化解；以社会治安防控体系建设和平安社区创建为抓手，深化“警格”与“网格”深度融合，

构建多元协同、齐抓共管的纠纷化解工作格局。

（四）突出效果导向强合力。一是完善统筹联动闭环。以综治中心为主营地，组建“六人小组”，创新构建“研判、防控、化解、督办”机制闭环，推动诉调对接各环节高效衔接、无缝贯通。二是建强多元调解矩阵。深化“大调解”体系建设，积极探索“法院+妇联”“工会+司法+律协”等联调对接机制；发动“汕头义警”“碧霞大妈”等社会力量，巩固完善“慈善+社工+志愿者”等服务模式，建立“委员圆桌汇”等协商平台，不断拓宽矛盾化解渠道。三是推行“五排查”工作法。依托网格化管理与信息化支撑机制，深入开展全域性、常态化不稳定因素排查，坚持抓早抓小、防微杜渐，促使矛盾纠纷化解在基层。

## 二、存在问题

检查中发现，《条例》贯彻实施中仍存在一些不足。

一是思想认识和宣传力度有待进一步深化。部分单位对《条例》宣传不够，不少干部群众对法规内容、核心要义知晓不深、掌握不透。宣传形式、手段较为单一，缺乏针对性与实效性，未能充分结合人大代表联络群众、基层立法联系点等渠道扩大宣传覆盖面。个别纠纷化解主体履职担当意识不强，而群众因对多元解纷机制了解不足、信任度不高，

选择诉前调解的主动性偏低。

二是机制建设与监督问效有待进一步强化。一方面，多元解纷工作的奖惩机制有待进一步健全，正向激励与反向约束的导向作用未能充分发挥。另一方面，多元解纷各个渠道之间的有机结合还不够，人民调解、行政调解、司法调解等部门或组织之间依然存在职责不清、协调困难等问题，部分单位之间虽建立了衔接机制，但在运行中仍然存在联调联动配合不够密切、效率不高的情况。

三是经费保障有待进一步落实。基层调解组织工作经费不到位或不足，调解员调解案件补助和补贴标准偏低，一定程度上影响调解的积极性和主动性，纠纷化解质量和社会效果不够理想。县法院诉调对接的“四大平台”作为多元解纷关键阵地，其建设未纳入财政预算，硬件配套、服务保障跟不上，在一定程度上制约了诉调对接效能发挥。

四是队伍建设有待进一步加强。目前村（社区）一级人民调解员年龄结构不合理，法律素养和调解能力参差不齐，存在调解员老龄化、对新型纠纷的调解不适应、年轻调解员群众工作经验不足、群众纠纷矛盾难化解等问题。社会调解组织仍然存在专业性不足、人员变化大、人才短缺问题。个别工作人员的执法司法理念、业务能力与多元化解纠纷工作

要求还有差距。

### 三、意见建议

预防化解矛盾纠纷是社会治理的重要内容，对保护群众生命财产安全、维护社会公平正义、促进社会和谐稳定具有重要意义。全市各级各单位要坚持以习近平法治思想为指引，对照《条例》具体要求，坚持问题导向，运用法治思维和法治方式做好矛盾纠纷预防化解各项工作，推动全过程人民民主的制度优势转化为基层治理效能。

一要强化政治担当，在贯彻实施《条例》上下功夫。习近平总书记强调，建设更高水平平安中国，事关事业兴旺发达，事关人民美好生活，事关国家长治久安。省委、市委有关会议也对安全生产和社会稳定工作的重要意义作出强调，并对全面深入细致排查各类矛盾纠纷作出部署。全市各级各有关部门要深入学习领会习近平总书记关于防范化解重大风险的重要论述精神，切实增强贯彻落实《条例》的思想自觉和行动自觉，进一步增强法治意识、底线思维，深入细致做好排查预警和调处化解工作，努力将矛盾消解于未然、将风险化解于无形，全力提升全市社会治理体系和治理能力现代化水平，持续筑牢党的执政根基。

二要加强沟通协调，在形成化解合力上下功夫。各级各部门要压实责任，

形成合力，进一步完善矛盾纠纷调解机制和调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等多种化解方式衔接联动体系。一方面，畅通矛盾纠纷隐患信息共享渠道，确保有关单位、部门第一时间掌握情况、提前介入处置，严防事态扩大升级。另一方面，深化部门协调联动，健全完善人民调解、司法调解、行政调解“三调”联动调解机制，持续加强诉调对接、检调对接、警民联调等机制建设，推动基层司法所、人民调解委员会与行政机关、司法机关紧密协作，构建专业化、一站式矛盾纠纷化解服务体系。同时，镇（街道）、村（社区）要全面深化网格化管理服务，推动部门力量在一线聚合、问题隐患在一线处置、便民服务在一线落地，有效激活基层治理“神经末梢”。

三要加强队伍建设，在实现长远发展上下功夫。要进一步加强队伍的专业化建设，不断强化教育培训，培养政治坚定、业务精通的干部队伍，提高依法处理风险问题的能力。要充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，引导干部更多把时间精力聚焦到纠纷预防与化解上来，切实提升服务群众的能力，助力我市经济社会高质量发展。要进一步发挥基层群众自治组织，人民调解委员会，行业性专业性人民调解委员会，律师、人民陪审员，公证机构以及社会各方力量的作用，努力构建多

方主体共同参与的多元化解纠纷工作格局，推动多元化解纠纷工作的长远发展和常态化运行。

四要强化宣传引导，在提升宣传实效上下功夫。各相关职能部门、人民团体要进一步提高思想认识，加大《条例》宣传力度，把《条例》宣传纳入年度普法计划，通过群众喜闻乐见的方式，进一步宣传《条例》精神内涵和重大意义，注重典型事例的总结推广，让人民群众更多了解矛盾纠纷多元化解知识，提升认知度和信任度，引导人民群众理性对

待矛盾纠纷，依法选择调处方式，切实提升人民群众的获得感、幸福感。要充分发挥村（居）民委员会维护社会稳定、化解矛盾纠纷第一道防线作用，积极开展平安、无讼村（社区）等创建活动，发动群众参与预防化解矛盾纠纷工作。进一步开展法律进机关、进企业、进乡村、进社区、进校园等活动，积极宣传《条例》及相关政策法规，在全社会培育法治思维方式，普及法治化知识。

以上报告，请予审议。

# 关于《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》 实施情况的报告

2025 年 10 月

汕头市卫生健康局局长 杨 芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，由我代向市人大常委会作关于《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》实施情况的报告。

我市以全面贯彻《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》（以下简称《条例》）为抓手，结合深入推进“百县千镇

万村高质量发展工程”，实施新一轮基层医疗卫生服务能力提升计划，以“强基层、促均衡、提能力”为目标，持续完善政策配套、加大财政投入、优化资源配置、规范医疗行为，推动基层医疗卫生服务能力和群众满意度“双提升”，保障城乡居民享有均等的基本医疗和基本



公共卫生服务。

### 一、主要实施成效

《条例》实施两年以来，我市认真对照《条例》条文要求，不断夯实基层基础，围绕“县级强，乡级活，村级稳，上下联，信息通”的工作思路，加力推进基层卫生健康工作高质量发展，更好服务城乡居民健康。全市共有 32 所基层医疗卫生机构达到国家基本标准（含合格标准 1 家），21 所基层医疗卫生机构达到国家推荐标准，全市基本标准以上达标率提升至 89.8%，其中推荐标准达标率为 35.6%，达标机构数量较 2022 年底提升了 2.3 倍；全市有 4 所基层医疗卫生机构经省批准遴选为社区医院，基层医疗卫生服务能力明显提升。2023 年度省级绩效评价中汕头市在全省排位较 2022 年度提升 5 名，取得历史最好成绩，获得省卫生健康委 10 万元进步奖励；2024 年省级绩效评价我市继续保持良好态势，全部 7 个区（县）首次全部获得省级绩效因素奖励资金，基本公共卫生服务工作在全省实现赶超进位。我市推行的“1+X”全专融合型家庭医生签约服务团队、在全省首创的家庭医生工作站与名中医传承工作室基层服务站“双站联创”等基层创新服务模式，均得到省的肯定，在多家媒体平台报导，其中“双站联创”做法被市委深入贯彻中央八项规定学习教育工作专班纳入学习教育成效，同时

收录于市“百千万工程”工作信息中并在全市推广。

### 二、具体工作举措

#### （一）完善基层医疗卫生服务体系。

一是优化基层医疗卫生机构布局。三年来，全市新增社区卫生服务中心 6 家；截至 2025 年 8 月，我市已设置乡镇卫生院 30 家，社区卫生服务中心（社区医院）32 家，村卫生站 593 家，社区卫生服务站 8 家。各级别、各类别基层医疗卫生机构按照区（县）卫生健康局的批准的诊疗科目和执业许可范围规范开展诊疗行为，履行医疗服务功能和公共卫生职责，基本构建形成居民“15 分钟健康服务圈”。二是深入推进紧密型医共（联）体建设。我市出台了《汕头市推进医疗联合体建设工作方案》《汕头市紧密型县域医疗卫生共同体高质量发展实施方案（2022-2025 年）》等政策文件，大力推动市、区（县）两级人员、技术、服务、管理等优质资源下沉，有效提升基层医疗卫生机构技术水平和管理能力。目前，我市共有龙湖区、南澳县等 2 个县域医共体，经省评定均已达到紧密型评价标准。龙湖区为省级县域医共体建设高质量发展综合试验区和省级基层卫生健康高质量发展综合试验区；南澳县则全面构建“防、筛、管、治”海岛型县域医共体，得到上级的认可。此外，我市 15 家三级医院、8 家二级医院和 39 家基层医疗机

构均已建立了多种模式医联体，并形成涵盖一级到三级医疗机构的紧密型医联体，以及组建急诊、康复、结核病、精神卫生、眼科等多个粤东地区专科联盟，辐射和带动区域专科医疗水平同质化发展。

## （二）强化基层卫生人才队伍建设。

一是助力基层精准靶向引进人才。出台《汕头市事业单位高层次和急需紧缺人才目录》，作为基层医疗卫生事业单位可以采取面试或直接业务考核等方式公开招聘工作人员的主要依据，助力基层医疗机构精准靶向引进高层次和急需紧缺人才。2023年以来，各区（县）基层医疗卫生机构通过广东省事业单位公开招聘高校应届毕业生统一考试共使用事业编制571名，其他招聘方式使用事业编制196名，专门预留事业编制383名支持农村卫生人才定向培养工作。截止2024年底，全市社区卫生服务中心、乡镇卫生院共核定编制数6761个，比2022年增加4.82%；在编卫生人员数4271人，比2022年增加18.31%。实施大学生乡村医生招聘计划，南澳县招聘1名应届毕业生到村卫生站工作，实现县镇村一体化“镇招村用”。二是加大基层人才培养力度。全面启动基层医疗人才“薪火培基项目”，实现全市基层卫生机构4460名基层医疗卫生人员线上培训全覆盖。持续组织开展乡村医生培训项目、基层

卫生人才能力提升培训项目，累计培养基层临床医师、公卫医师、乡村医生465名。2025年实施家庭医生团队优培项目，遴选20名（10对）全科医生和护士参加大湾区医疗集团金牌家庭医生、护士培训，全面树立全科思维及提升实践能力。三是促进优质医疗人才资源下沉。实施“万名医师下乡”工程，出台《汕头市医疗卫生机构医护人才下基层实施方案》《汕头市城市医院支援基层医疗单位三年行动方案（2024年-2026年）》，组织5个省级专科类区域医疗中心优质医疗资源下沉基层，2020-2025年，市级医院（医联体牵头医院）连续两轮累计选派1040名城市医院医生到基层卫生机构开展医疗帮扶。出台《支持市际沿边基层医疗卫生机构服务能力建设实施方案》，组建三级巡回医疗队，在全市范围内建立市—县（区）—镇（街道）—村（社区）全覆盖的梯次下沉巡回医疗工作格局。

## （三）提升基层基本医疗服务能力。

一是建立健全分级诊疗制度。先后印发《汕头市进一步推进分级诊疗工作实施办法》《汕头市转诊会诊服务中心建设工作方案（试行）》，建立完善转诊会诊服务管理架构，优化医保政策衔接管理，推动我市分级诊疗制度政策落地见效。2024年我市双向转诊总人次为9214人次，较2023年增长了约15.83%。二是发挥医保杠杆引导作用。落实“医院级别越低，

起付标准越低，报销比例越高”的医保差异化报销政策；我市各级别医疗机构间医疗服务价格分别按 10% 拉开差距，合理引导参保人下沉基层就医。将全市符合条件的村卫生站全部纳入医保定点结算，方便城乡居民就近享受医保优惠政策。三是强化医保用药指导和管理。最新版国家基本药物目录中药品已全部纳入我市医保基金支付范围。建立健全药品配备与医保药品目录联动机制，及时调整优化用药目录，优先配备和使用医保目录内药品，基层医疗机构平均配备 351 种医保药品，基本满足参保人员基本用药需求。四是落实家庭医生签约服务制度。印发《关于推进汕头市家庭医生签约服务高质量发展实施方案》《汕头市“1+X”全专融合家庭医生团队试点工作方案》并落地见效。截至 2024 年，全市共有 264.87 万名常住居民参加家庭医生签约服务，其中重点人群签约人数 105.52 万人，签约服务率较 2023 年底提升约 3 个百分点。在全省率先创新“双站联创”模式，在基层实体化部署 17 个家庭医生工作站，每个工作站配 1 个“名中医传承工作室服务站”，邀请全国、省、市级名中医专家团队定期下沉坐诊，实施三个月来诊疗量突破了 2000 人次，还带教了 40 多名基层医生，带动家庭医生基本医疗和健康管理同步开展。

#### （四）推动基本公共卫生服务增效

提质。一是规范实施国家基本公共卫生服务项目。我市以高位推动、高质实施、高效提升为工作导向，建立常态化培训、指导、质控、通报绩效管理机制，力促基层规范服务、档案质量提升和务实应用。2024 年，7 个区（县）首次全部获得省级绩效因素奖励资金，在全省实现赶超进位。二是提升基层中医药服务内涵。先后印发《汕头市基层中医馆（阁）服务能力内涵建设方案》《汕头市卫生健康局关于开展第二批基层中医馆（阁）服务能力内涵建设的通知》，推动 21 家基层中医馆、44 家基层中医阁内涵建设提质增效。开展“传承岐黄薪火，赋能健康汕头”中医夜市巡回基层系列活动 3 场次，统筹市级以上医疗卫生机构和中医药企业资源包下沉基层，给基层群众带去丰富优质中医药服务。三是加强公共卫生服务体系建设。乡镇卫生院和社区卫生服务中心加挂疾病预防控制中心，承担本辖区疾病预防控制有关工作。全市共建立村（居）公共卫生委员会 1092 个。

（五）落实基层卫生健康工作发展保障。一是深入开展《条例》宣贯。开展集中宣讲活动 3 场，市、区（县）卫生健康系统各级各单位领导班子成员及管理人员逾 400 人参加，向各级各部门派发《条例》单行本 850 本，推动《条例》在我市贯彻落实地。二是推动基层医疗



卫生信息化建设。我市基层医疗卫生机构均通过市区域医疗卫生信息平台（一期）项目，实现省一市一基层医疗卫生机构间基本公卫业务应用数据互联互通；全市区域全民健康信息平台在 2025 年 9 月投入试运行，逐步实现医疗与公卫、各级医疗机构之间互联互通和数据共享，提高基层机构工作效率。2022 年以来，持续推进全市医疗卫生机构远程医疗建设，目前我市公立基层医疗卫生机构、19 家二级及以上医疗机构及区（县）卫生健康局已接入省远程医疗平台，基本构建形成全市远程医疗平台“一张网”。三是落实基层经费保障。市财政每年及时将基本公共卫生服务项目中央、省级补助资金及市级配套资金下达到区（县），2024、2025 年分别安排市级基本公卫配套资金 1856.29 万元、1998.3 万元，保证基本公卫项目顺利实施；2024、2025 年分别预算安排并及时下达相关区（县）边远地区乡镇卫生院医务人员岗位津贴市级补助 731.76 万元、716.64 万元，以及各区（县）农村已离岗接生员和赤脚医生生活困难补助 280.93 万元、263.08 万元。市卫生健康局还多渠道争取资金支持基层卫生基础建设，2024 年申请公益基金对澄海区、潮阳区、潮南区三个市级基层特色科室在 2 年的建设周期内给予资助建设经费 8-9 万元 / 个；2025 年借助深圳对口帮扶协作契机，申

请 350 万元帮扶资金，用于解决潮阳区、潮南区 5 家市际沿边受援卫生院医疗设备缺口问题。

### 三、存在主要问题

（一）基层卫生投入保障机制有待健全。我市对基层医疗卫生机构的投入依然存在不足，难以满足基层卫生健康高质量发展需要。近两年来由于区（县）财力较为紧张，市财政下达的各项基层补助资金未能及时拨付到基层机构，资金效益未得到全面发挥，人员工资无法保障，一定程度上影响资金执行率和基层人员、村医工作积极性。例如 2024 年我市基本公共卫生服务人均项目补助标准未达 94 元，预算执行率不足 60%；2025 年上半年全市基本公共卫生服务项目资金预算执行率不足 20%。

（二）基层卫生人才引进短板突出。《条例》第十条、第十三条对基层人员招聘、薪酬待遇作出明确规定，但目前潮阳区、潮南区（县）基层医疗卫生机构尚未落实“公益一类财政供给”政策，人员工资待遇偏低，基层医疗卫生机构面临着“引才难、育才难、用才难、留才难”等多重压力，许多基层医疗卫生机构处于人员不满编状态，基层普遍缺乏全科医生、影像检验等关键岗位专业人才，影响业务开展。

（三）《条例》部分条款政策未能有效利用。《条例》中有关“在基层医疗卫



生机构连续工作满两年且取得执业助理医师以上资格的在岗人员聘用”的政策至今无法在基层落地实施，“基本药物目录外慢性病患者医保药品采购”的政策未能全面满足基层用药需求，一定程度影响基层人才岗位的吸引力和实施”三病共管、六病同防“及慢性病长处方等工作造成影响。

#### 四、下一步工作意见

（一）建强基层医疗卫生服务体系。贯彻落实优化基层医疗卫生机构布局建设指导意见，组织实施医疗卫生强基工程。继续实施优质服务基层行，持续扩大国家推荐标准和基本标准建设覆盖面。继续开展省、市、区属医院对口帮扶支持市际沿边镇卫生院提升服务能力工作。加强基层信息化建设，推动龙湖区试点启用全省家庭医生签约管理平台监测。

（二）加强基层卫生人才队伍建设。大力实施大学生乡村医生专项计划。不断壮大基层医疗卫生人员队伍。继续开展老专家服务基层健康行动和银龄医生进基层服务项目。实施 2025 年国家基层

卫生人才能力提升培训项目，分片区组织开展乡村医生业务培训，组织实施“薪火培基”项目。

（三）推进基本卫生健康连续服务。强化基本公共卫生服务制度建设和管理，落实市、区（县）两级配套经费，加强资金拨付和使用管理。做实“一老一小”健康管理服务。优化慢性病患者基层连续服务，推进多病共防共管、老年人“三高共管”。规范开展明确诊断、在家居住的严重精神障碍患者健康管理服务。继续落实基层重点传染病防控工作。

（四）加强基层卫生健康综合治理。开展年度基层卫生健康发展综合评价。加强基层机构监管。组织市、区（县）两级开展基层医疗卫生机构巡查工作。加强对村卫生站和乡村医生的规范管理。继续推动龙湖区省级基层卫生健康综合试验区工作。开展“公益一类财政保障、公益二类绩效管理”效果监测。持续加强《条例》及基层卫生政策宣贯和典型经验推广。

以上报告，请予审议。

# 关于检查《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》实施情况的报告

2025 年 10 月

汕头市人大常委会教育科学文化卫生工作委员会主任 王贵元

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《汕头市人大常委会 2025 年工作要点》和《汕头市人大常委会 2025 年监督工作计划》安排，市人大常委会成立执法检查组，组织开展《汕头经济特区基层医疗卫生服务条例》（以下简称《条例》）执法检查，督促市政府及有关部门严格执行《条例》各项规定，提高《条例》执行力。现将检查情况报告如下。

## 一、开展执法检查情况

为做好本次执法检查工作，市人大常委会教科文卫工委制定了《条例》执法检查工作方案，明确检查的重点提纲、步骤方法、检查范围及其他有关要求，紧扣《条例》内容，结合“百千万工程”和省人大调研的要求，精心选取检查点位，先后赴潮南区、南澳县、金平区、龙湖区、澄海区开展实地检查工作，灵活运用多种检查形式，加大执法检查深

度和广度，多层面、多角度了解基层医疗卫生机构运作情况。

（一）借助“百千万工程”契机，强化《条例》协同贯彻落实。《条例》是保障基层医疗卫生服务质量和规范的法律依据。“百千万工程”是推动基层全面发展的重要战略举措。检查组将两个主题相结合，先后到雷岭镇、仙城镇、陈店镇、南澳县开展实地检查并召开现场会，了解基层医疗卫生机构在《条例》实施过程中遇到的问题和提出的意见建议，深入了解《条例》执行情况，推动《条例》在基层医疗卫生领域协同贯彻落实，形成工作合力，促进基层医疗卫生事业向好发展。

（二）扩大执法检查覆盖面，精准挖掘全市不同区域差异化问题。不同区域的基层医疗面临的困境存在差异，为确保《条例》执法检查样本的典型性与

代表性，检查组还赴金平区岐山街道社区卫生服务中心、龙湖区珠津社区卫生服务中心、澄海区隆都镇中心卫生院开展实地检查，覆盖不同区域、不同类型的基层医疗卫生机构，全面总结出汕头不同区位、不同规模基层医疗卫生机构的共性问题与个性短板，为后续制定差异化整改措施提供依据，让检查结果更贴合实际情况。

（三）深入群众开展执法检查，增强群众对基层医疗卫生工作的信任度。检查组到基层医疗卫生机构开展检查，了解群众对基层医疗服务的感受，既是对基层医疗服务质量的监督，也向群众传递了人大和政府重视基层医疗、保障民生健康的信号。通过《条例》的执法检查，进一步推动基层医疗卫生机构规范服务流程、提升诊疗能力，让群众直观感受到基层医疗的变化，逐步增强群众对“家门口就医”的认可度与信任感，助力分级诊疗制度落地，推进解决基层医疗的实际堵点。

## 二、我市贯彻实施《条例》基本情况

《条例》自2023年2月1日施行以来，我市坚持将基层医疗卫生服务工作作为一项重要任务，市政府和有关部门深入贯彻落实习近平总书记关于健康中国建设的重要论述精神，把基层医疗卫生服务工作摆在重要战略位置，推动

基层医疗卫生服务工作取得了一定的成效。尤其市卫生健康局作为《条例》实施的牵头单位，会同相关部门大力推动基层医疗卫生事业发展，着力提高基层医疗卫生服务能力，积极促进优质医疗卫生资源扩容下沉和区域均衡布局，在《条例》的宣传推广和贯彻实施方面取得了较好成效。具体表现在以下几个方面：

### （一）完善基层医疗卫生服务体系。

一是优化基层医疗卫生机构布局，基本构建形成居民“15分钟健康服务圈”。二是建立健全分级诊疗制度，2024年我市双向转诊总人次为9214人次，较2023年增长了约15.83%。三是落实家庭医生签约服务制度，截至2024年，签约服务率较2023年底提升约3个百分点。四是深入推进紧密型医共体建设，形成涵盖一级到三级医疗机构的紧密型医联体，以及组建多个粤东地区专科联盟，辐射和带动区域专科医疗水平同质化发展。

### （二）强化基层医疗卫生服务保障。

一是加强基层医疗卫生人才队伍建设。通过推进事业单位自主公开招聘、参加省事业单位集中公开招聘等方式，多渠道补充基层医疗卫生专业技术人才，健全职称制度体系，统筹平衡薪酬分配关系，持续优化我市医疗卫生人才结构。二是积极发挥医保政策杠杆作用。落实医保差异化报销政策，总体表现为“医院层级越低，起付标准越低，报销比

例越高”，促使更多的参保人下沉基层就医。同时，拉开不同等级医疗机构医疗服务项目价格，引导患者到基层医疗卫生机构就医。三是及时落实基本公共卫生财政资金。市财政局高效落实上级补助资金，及时将基本药物制度补助、基层医疗卫生机构事业费补助、村卫生站医生补贴等转下达到各区县，为基层医疗卫生机构提供支持。

（三）扎实推进《条例》的宣传贯彻工作。开展集中宣讲活动3场，市、区县卫生健康系统各级各单位领导班子成员及管理人员逾400人参加，向各级各部门派发《条例》单行本850本，持续推动《条例》在我市贯彻落实。

### 三、《条例》实施中存在的主要问题

通过检查，检查组既看到《条例》实施后取得了实实在在的成效，也发现《条例》在贯彻执行过程中存在和遇到的一些问题和困难，主要体现在以下方面：

（一）人才队伍建设还需加强。基层医疗卫生机构的医生收入相对较低，导致基层医疗卫生机构引才难、育才难、用才难、留才难，面临基层卫生服务机构医生年龄老化、专业人才短缺等问题。

（二）财政支持力度还需加大。市、区（县）政府对基层医疗卫生服务工作的财政投入不足，存在相关经费拨付不及时、不足额的情况，部分基层医疗卫生机构尚未落实“公益一类财政供给”

政策，人员工资待遇偏低，影响基层卫生服务机构工作人员积极性。

（三）编制使用还需优化。每个机构的运营情况不同，存在部分基层医疗卫生机构人员不满编或部分编制不够用两种极端状况。如：中心城区由于人口密度大，基层医疗卫生机构承受压力大，很多岗位无法配备足够的医护人员，编制不足，影响基层医疗卫生服务工作质量。

（四）硬件设施还需提升。基层医疗卫生机构服务环境相对简单，专业设备相对滞后，在专业设备日常维护、质量控制、数据接口管理等方面缺乏专业的维护人员和完善的管理制度，一定程度上影响了基层医疗服务的质量和效率。

### 四、进一步贯彻执行《条例》的意见建议

（一）要严格落实各级政府法定职责和法律责任，推进《条例》深入贯彻落实。各级政府及有关部门、单位要严格落实《条例》第三条规定，提高思想站位，强化责任担当，持续提高基层防病治病和健康管理能力，把对基层医疗卫生工作的领导责任、监管责任、工作责任、法律责任落到实处。在统筹引领方面，要严格落实《条例》第四条规定，加强对基层医疗卫生工作的组织协调，完善基层医疗卫生服务可持续发展的相关政策，发挥医保支付杠杆作用，提升



基层医疗卫生服务工作质量，增强群众在基层医疗卫生机构就诊的积极性。在财政投入方面，加强基层医疗卫生机构投入，支持基层医疗卫生机构能力建设，提升基本诊疗能力、急诊急救能力、远程医疗能力。落实《条例》第十三条、第十四条、第十六条、第三十三条对基层医疗卫生人员薪酬待遇、政策待遇以及基层医疗卫生机构经费保障的规定，完善基层医疗卫生机构的经费补偿机制，保障工作人员经费按质按量按照财政补助一类标准拨付，提高其工作积极性。在人才支持方面，要持续推进《条例》第十条、第十一条、第十二条关于人才队伍建设的有关规定，健全基层医疗人才和团队培养机制，加强基层医疗卫生人才队伍建设，加大专业技术人才引进力度，实行人员编制动态调整机制，优化薪酬管理体系、职称评聘和队伍结构，强化全科医生培养与留岗使用，不断完善医疗资源配置，更好地满足人民群众对医疗健康的新期盼。

（二）要持续完善基层医疗卫生服务体系，推动基层卫生健康工作高质量发展。《条例》通过立法形式强化基层卫生制度创新，要严格落实第十九条至二十八条对基层医疗卫生发展规划、医疗机构设置规划、医联体和医共体建设、专科联盟合作体系、执业医师多点执业、

分级诊疗制度、家庭医生签约服务的有关规定，加强基层医疗卫生机构的公共卫生科室标准化建设，强化基层医疗卫生服务网络，加强基层卫生院和社区卫生服务中心规范化建设，健全临床科室设置和设备配备。要强化常见病多发病诊治、公共卫生、健康管理和中医药服务能力，提升传染病筛查、防治水平。要落实分级诊疗制度，积极推进医联体和医共体建设，对阻碍完善基层医疗卫生服务体系的问题，加大力度整改落实。要鼓励、支持、引导家庭医生提供签约服务，明确家庭医生团队的职责分工，推动家庭医生与群众构建长期健康管理关系，引导群众“小病在基层、大病去医院、康复回社区”，增进群众福祉。

（三）要持续学习宣传贯彻《条例》内容，营造《条例》实施的良好氛围。学习、宣传、普及《条例》，是贯彻实施《条例》的前提。要多种形式组织宣讲活动，持续开展学习宣传工作，落实谁执法谁普法责任制，充分利用广播、电视、政府网站和微信、微博、微视频、客户端等方式，形成多角度、多渠道、全方位、全覆盖的宣贯工作格局，真正将《条例》学习好、理解好、运用好，充分发挥基层医疗“健康守门人”的作用，筑牢我市基层人民群众健康的“第一道防线”。

以上报告，请予审议。

# 汕头市人民代表大会常务委员会任免名单

(2025年10月30日汕头市第十五届人民代表大会常务委员会第  
三十四次会议通过)

任命：

杨晓为汕头市人大常委会副秘书长。

大会法制委员会副主任委员、汕头市人大常委会法制工作委员会副主任职务。

免去：

谢灿斌的汕头市第十五届人民代表

任命：

黄海声为汕头市监察委员会委员。

## 汕头市十五届人大常委会第三十四次会议出列席名单

### 出席：

项天保、李绿岸、刘 辉、马 翔、  
陈伟波、林 曼、卢壁辉、黄伟鹏、  
王贵元、庄 怀、庄 晓、刘文华、  
李汉元、李增烈、杨志刚、吴俊斌、  
吴楚斌、陈文生、陈桌洧、范怀礼、  
林伟标、林华乾、罗晓红、郑宏义、  
郑孟坚、顾伟文、徐相忠、徐 昱、  
黄 山、黄晓生、曾 彦、谢丽玲

### 列席：

黄 海、林俊扬、谢叙淦、谢望平、  
周继敏、王晓真、陈苑莉、杨 晓、

吴晓阳、解 平、孙韩龙、陈植欣、  
马妙惠、许湘林、谢树鹏、林庆荣、  
许健新、黄楚瑜、李坤荣、林德坚、  
张衍武、王 瀚、张伟胜、方晓宏、  
刘心耿、李德标、蔡佳蓉、辛 镛、  
林 东、余汉蕃、苏秀波、郑少琴、  
马舜玲、吴继洲、庄 毅、许海庆、  
陈树峰、胡 彬、郑红颖、古松弟、  
张俊河、颜世荣、吴楚勇、刘文雄、  
黄贵平、郑杰隆、黄关生、吴继红、  
杨 芳、唐轶玲、李 宁、方文平、  
肖永雄、陈满彬