

# 广东省国土空间规划

## (2021-2035年)

# 目 录

## 前 言

## 第一章 基础与形势

### 第一节 规划基础

### 第二节 问题与挑战

### 第三节 新的要求与任务

## 第二章 指导思想与目标愿景

### 第一节 指导思想

### 第二节 目标愿景

### 第三节 国土空间开发保护基本策略

## 第三章 以“三区三线”为基础构建国土空间开发保护总体格局

### 第一节 强化底线约束和空间管控

### 第二节 深化主体功能区战略

### 第三节 构建国土空间开发保护总体格局

## 第四章 营造兴旺和美的农业空间

### 第一节 农业空间格局和管控要求

### 第二节 “三位一体”推进耕地保护

### 第三节 优化南粤精细农业的空间布局

### 第四节 助力岭南精美乡村建设

### 第五节 促进城乡空间高质量融合发展

## 第五章 塑造山清水秀的生态空间

第一节 生态空间格局和管控要求

第二节 建立以南岭国家公园为主体的自然保护地体系

第三节 加强具有全球意义的生物多样性保护

第四节 实施山水林田湖草沙系统修复治理

第五节 助力实现碳达峰和碳中和

## 第六章 筑造集约高效的城镇空间

第一节 城镇空间格局和管控要求

第二节 支撑高质量的城镇化发展

第三节 打造具有全球竞争力的现代产业发展空间

第四节 支持均衡优质的公共服务设施体系构建

第五节 推进城镇空间高效利用

## 第七章 打造开放活力的海洋空间

第一节 海洋空间格局和管控要求

第二节 支撑建设高质量发展战略要地

第三节 提升海岸带空间的综合功能

第四节 加强海岛保护与利用

第五节 维护绿色安全海洋生态

## 第八章 构建诗意栖居的岭南魅力空间体系

第一节 塑造独具魅力的岭南风貌

第二节 彰显地域景观本底

第三节 展现江河流域风光

第四节 保护传承历史文化

第五节 营造城乡特色形象

## 第九章 健全绿色安全的基础设施支撑体系

第一节 全面提升基础设施建设支撑水平

第二节 统筹现代化综合交通设施建设

第三节 保障水利基础设施网络建设

第四节 支持能源、信息和环保基础设施建设

第五节 支撑综合防灾减灾能力建设

## 第十章 携手港澳共建国际一流湾区

第一节 共优高效一体的功能空间组织

第二节 共谋示范引领的创新发展平台

第三节 共塑优质共享的魅力宜居环境

第四节 共筑绿色安全的美丽韧性湾区

## 第十一章 支撑打造国内国际双循环的战略支点

第一节 构建高水平对外开放新格局

第二节 促进区域协调联动发展

第三节 推动“一核一带一区”协调发展

第四节 加强国内国际双循环的基础保障

## 第十二章 全面提升自然资源利用管理水平

第一节 加强全民所有自然资源资产管理

第二节 推进自然资源重点领域改革创新

第三节 促进自然资源节约集约利用

第四节 积极推动“三旧”改造

## 第十三章 规划实施保障

第一节 加强党的领导

第二节 完善规划实施的制度保障

第三节 建设国土空间规划“一张图”

第四节 实施规划全生命周期管理

# 前 言

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。为贯彻落实党中央、国务院关于深化“多规合一”改革，加快形成统一的国土空间规划体系部署要求，编制实施《广东省国土空间规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），对全省国土空间开发保护作出总体安排。

《规划》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，坚持高水平保护、高质量发展、高品质生活、高效能治理规划理念，整体谋划广东国土空间开发保护新格局。《规划》贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》，衔接《广东省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，是一定时期内省域国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，是编制省级相关专项规划的基础和市县等下位国土空间规划的基本依据，在国土空间规划体系中发挥承上启下、统筹协调作用，具有战略性、协调性、综合性和约束性。

《规划》范围涵盖广东陆域行政管辖范围及省管辖海域范围。规划基期为2020年，规划期限为2021-2035年，展望至本世纪中叶。

# 第一章 基础与形势

党的十八大以来，广东深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，把生态文明建设放在突出地位，在推动国土空间开发保护和高质量发展方面取得了显著成就，为适应新形势新要求 and 应对各种风险挑战奠定了良好基础。

## 第一节 规划基础

广东位于我国南部，属热带、亚热带季风气候区，光、热和水资源丰富，陆海兼备、自然条件多样。北部以南岭为主构成的山地，是粤港澳大湾区重要的生态安全屏障和我国生态安全格局的重要组成部分。中部多为冲积平原和台地，国土空间开发适宜性广。南部海岸线绵长、海域辽阔、海湾优良、滩涂广布、海岛众多，开发潜力巨大。优越的自然条件为国土空间开发保护提供了良好支撑。改革开放 40 多年来，广东已发展成为我国经济最具活力、开放程度最高的地区之一，国土空间开发保护取得显著成效。

国土空间开发保护格局日渐清晰。全省初步呈现以珠三角为核心发展引擎，以粤东、粤西沿海经济带为发展主战场，以北部生态发展区为重要生态安全屏障的“一核一带一区”区域发展格局。珠三角地区是我国城镇化水平最高的城镇密集地区之一，人口经济要素高度聚集、内部联系高度紧密，发展能级持续提升，

世界一流城市群建设初见成效；沿海经济带产业支撑作用更加强劲，东西两翼临海优势逐步得到发挥，汕潮揭、湛茂一体化发展初具雏形；北部生态发展区绿色发展步伐加快，生态安全屏障进一步巩固，乡村振兴成效明显。

国土开发利用水平和质量居于全国前列。2020年，广东以不到全国2%的国土面积贡献了全国约11%的国内生产总值，全省单位城乡建设用地二、三产业增加值达7.12亿元/平方千米，国土开发利用水平位居全国前列。1995-2021年，海洋生产总值连续27年位居全国首位，海洋经济布局进一步优化，“湾”+“带”联动优势逐渐显现。深入推进节约集约用地示范省建设取得显著成效，探索形成了存量建设用地再开发的“广东经验”。

国土空间保护和生态环境治理取得明显成效。严格落实国家“占优补优、占水田补水田”要求，加大耕地提质改造、垦造水田和高标准农田建设力度，耕地保护全面加强。新一轮绿化广东大行动全面完成，森林覆盖率保持在较高水平，基本建成珠三角国家森林城市群。大力推进自然保护区、森林公园、湿地公园、海洋公园等自然保护地建设，全省现有各类自然保护地1361个，数量居全国第一。先后建立河长制、湖长制、林长制，实现全省江河湖库、森林草原管护全覆盖。矿山生态修复、海洋生态修复、水土流失治理以及黑臭水体整治初见成效，土壤环境风险得到有效管控。

国土空间结构不断优化。全面落实主体功能区战略，农产品

主产区、重点生态功能区、城市化地区的主体功能进一步强化，生产空间、生活空间、生态空间更加协调。城乡空间布局得到优化，中心城市集聚效应更加明显。城镇住宅、产业、基础设施、公共服务用地结构更加合理，城镇综合承载能力显著增强。公共开敞空间供给逐步增强，人居环境不断改善，绿道、古驿道、碧道等区域游憩空间体系建设取得明显成效，建成绿道 20000 多千米、碧道 2000 多千米，修复建设古驿道 1000 多千米。历史文化遗产空间得到有效保护，全省共有 8 个国家级历史文化名城、15 个省级历史文化名城。

国土空间资源保障水平和支撑能力进一步增强。持续加大改革创新力度，积极推动土地审批权下放，不断优化规划管控与建设用地指标配置，有效提升用地审批效率，有力保障了埃克森美孚惠州乙烯项目、巴斯夫（广东）一体化基地等重大项目、深中通道、赣深高铁等重大基础设施以及省级重大疫情救治基地、国际健康驿站等民生设施用地需求，切实提升资源要素对高质量发展的支撑和保障作用。2020 年，全省高铁运营里程达 2065 千米，高速公路通车里程达 10488 千米，全面实现县县通高速公路，历史性实现本科院校、高职院校、技师学院、高水平医院 21 个地市全覆盖。

## 第二节 问题与挑战

生态环境和耕地保护压力加大，开发与保护的矛盾凸显。在工业化、城镇化快速发展过程中，生态环境压力持续加大，北部山区部分原生植被遭到不同程度破坏，近岸海域生态系统服务功能有所退化，局部区域生态完整性受损、生物多样性下降，环境污染问题得到整治但仍然突出。近岸海域有 5.7% 的海水水质为劣四类，集中分布在珠江口、汕头港、湛江港等河口海湾。耕地保护面临较大压力，全省人均耕地面积仅 0.23 亩，不足全国平均水平的 1/5，耕地破碎化程度较高，耕地转为其他农用地较多。同时，珠三角核心区域开发强度过高，全省城镇建设适宜区和农业生产适宜区在空间上高度重合，国土空间开发与保护矛盾日益凸显。

资源约束趋紧，资源利用方式与高质量发展的要求不相适应。广东地形以山地丘陵为主，耕地后备资源不足，降水多但水资源时空分布不均，岸线长但低效利用较为严重，全省用水总量、自然岸线保有率已接近国家下达的控制指标，珠三角部分城市发展受资源约束明显，土地供应偏紧状态将长期存在。同时，区域与城乡之间资源利用不平衡问题较为突出，粤北、粤西地区人均建设用地面积偏高，部分新城区、产业平台土地闲置低效，广大农村地区用地粗放，2010 年到 2020 年全省农村常住人口减少 270 万，但农村居民点用地增长 549 平方千米。原有的资源配置方式

与“促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中”的理念不相适应，与“一核一带一区”区域发展格局不相适应，与国家实行总量和强度双控要求不相适应，资源配置和利用方式亟待优化。

城乡公共服务和景观特色营造存在薄弱环节，与人民群众对高品质生活的需要不匹配。随着人民生活水平提高和外来人口增多、老龄化程度加深，人民群众对城乡公共产品的需求呈现多元化和高品质化趋势。然而，全省公共服务设施配置仍存在供给不足和结构性问题，部分区域基本医疗、基础教育、基本养老等民生领域短板较为突出，高等级公共服务设施供给有所欠缺。国土空间多样性特色展现不够，地域人文特征彰显不足，规划管理引导有待加强。

发展的不确定因素增多，对国土安全和社会经济发展带来新的挑战。一方面，当今世界正经历百年未有之大变局，国际贸易保护主义、单边主义加剧，产业链供应链循环受阻，能源安全、粮食安全等问题凸显，广东经济对外依存度高，进一步提升资源保障水平和抗风险能力的任务将更加艰巨。另一方面，全球气候变化影响加深，极端灾害性天气更加频发，公共卫生事件等突发性风险日益增多，加上广东是经济、人口大省，人口高度密集，广州、深圳等超大城市中心城区人口、功能过度集中，各种灾害带来的威胁可能更大，提升国土空间安全和韧性迫在眉睫。

国土空间治理存在不少短板，国土空间治理体系亟待健全。

长期以来，空间性规划类型过多、内容重叠冲突，存在着审批流程复杂、周期过长和规划修改频繁等问题。全省主体功能区格局初步形成，但主体功能区战略精准落地仍缺乏有效抓手，北部生态发展区绿色发展的长效机制尚未真正建立。自然资源资产管理体制机制尚不健全，要素市场化配置改革有待深化。区域一体化有序推进，但跨区域的空间治理和协同发展机制缺乏，难以适应粤港澳大湾区和都市圈深度融合发展要求。

### 第三节 新的要求与任务

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展新阶段。未来 15 年，是我国基本实现社会主义现代化的关键时期，广东作为我国改革开放的“两个重要窗口”，担负着“在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌”的使命任务，国土空间规划必须积极作为，主动适应新形势、新变化、新要求。

深刻领会习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，为实现总书记赋予广东的使命任务提供有力支撑和保障。国土空间规划要以习近平总书记的要求为根本遵循，着眼实现总书记赋予广东的使命任务，纵深推进粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区和横琴、前海、南沙三大平台建设，支持广州实现老城市新活力和“四个出新出彩”，深化“一核一带一区”协

调联动发展，不断优化国土空间布局，提高资源利用效率，推进国土空间治理体系和治理能力现代化，努力推动广东高质量发展走在全国前列。

全面落实构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局等国家重大战略部署，强化国土空间规划的基础支撑作用。国土空间规划要积极落实区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，促进优化重大生产力布局，充分发挥广东衔接两个市场、聚合两种资源的优势，支持建设广州南沙新区等一批高水平对外开放平台，构筑内畅外联的高水平基础设施网，加强融入国内国际双循环的通道支撑，推动内外联动发展，进一步提升广东在国内国际双循环中的桥梁作用，助力我省打造新发展格局的战略支点。

坚定扛起生态文明建设的使命担当，努力为生态文明和美丽中国建设提供广东经验。国土空间规划要坚持人与自然和谐共生，深入践行绿水青山就是金山银山理念，切实加强山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，加快形成节约资源和保护环境的空间格局，明确资源开发利用上限，建立健全绿色低碳的基础设施体系，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展，全面推动广东实现碳达峰和碳中和目标，努力为生态文明建设和美丽中国建设提供广东经验。

围绕“一核一带一区”区域发展格局，促进国土空间协调发展。

国土空间规划要科学谋划国土空间开发保护总体格局和主体功能分区，以城市群、都市圈为依托，构建大中小城市协调发展格局，增强经济发展优势区域承载力，促进珠三角核心区与沿海经济带、北部生态发展区协调发展，加快形成“一核一带一区”纲举目张、强劲发展之势，推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系。

响应人民群众对美好生活的需要，塑造多元化、差异化、高品质的国土空间。国土空间规划要着力增进民生福祉，提高人民生活品质，积极适应广东城镇化发展阶段以及外来人口增多、老龄化程度加深、中等收入群体比例提高等人口社会结构的变化趋势，进一步落实以人民为中心的发展思想，推动公共服务体系在区域和城乡均衡配置，着力打造美丽宁静的生态环境和高品质国土空间，不断满足人民群众日益增长的美好生活需求，提高人民群众获得感和幸福感。

## 第二章 指导思想与目标愿景

广东既是向世界展示我国改革开放成就的重要窗口，也是国际社会观察我国改革开放的重要窗口，要围绕实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦，完整、准确、全面贯彻新发展理念，支撑构建新发展格局，努力在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌。

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，坚持走中国式现代化道路，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，深入落实国家重大战略布局和省委省政府工作部署，坚持高水平保护，推进高质量发展，创造高品质生活，实现高效能治理，加快构建“一核一带一区”区域发展格局，全面推进自然资源高水平保护高效率利用，为推动广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌提供有力支撑和保障。

### 第二节 目标愿景

发展愿景和总体定位。以“世界窗口、活力广东、诗画岭南、宜居家园”为发展愿景，着力把广东建设成为“中国特色社会主义

先行区、高质量发展的引领区、美丽中国建设的示范区、开放包容智慧的宜居家园”。

国土空间开发保护目标。积极推进国土空间保护、开发、利用和修复，到 2035 年，全面建成安全、繁荣、和谐、美丽的高品质国土。

——更可持续、更具韧性的安全国土。国土生态安全格局全面夯实，耕地质量提升和布局优化，综合防灾减灾和应急体系全面建成，粮食安全、能源安全、水安全、军事安全保障更加有力，应对气候变化和抵御自然灾害的能力显著增强，形成全天候、系统性、现代化的国土安全保障体系。

——更加集约、高效、开放的繁荣国土。自然资源利用效率和水平显著提升，集约、紧凑、高效的城镇化空间格局全面形成，高质量的现代化产业空间得到充分保障，海洋资源开发能力持续增强，陆海统筹、内外联动的开放型国土开发格局更加优化，国际竞争力显著增强，高质量发展成为全国典范。

——更加协调、均衡、有序的和谐国土。人口、资源环境和经济布局更加均衡合理，人与自然和谐共生，人地关系更加匹配，区域协调和城乡一体发展水平显著提升，现代化都市圈格局更加成熟，基本公共服务空间供给更加均衡优质，“一核”“一带”“一区”各显其优、同构和美。

——更具自然和人文魅力的美丽国土。岭南魅力空间体系全

面建立，地域景观、流域风光、人文特质以及城乡特色得到充分彰显，天蓝、地绿、水清的生态环境得到充分保护，建成青山常在、绿水长流、空气常新的美丽广东。

展望未来，到本世纪中叶，广东全域将形成均衡、协调、有序的国土空间格局，珠三角地区成为展现岭南传统文化与现代都市文明、绽放科技创新魅力的世界一流城市群，沿海地区成为陆海统筹、彰显高质量发展活力的沿海都市带，北部地区成为生态经济发展新标杆，全面建成山清水秀、天蓝地净、人文荟萃、繁荣富庶的现代化美丽广东。

**表：广东省国土空间开发保护指标体系**

指标		2025 年	2035 年	属性
1	耕地保有量（万亩）	≥2751.00	≥2751.00	约束性
2	永久基本农田保护面积（万亩）	≥2523.00	≥2523.00	约束性
3	生态保护红线面积（万平方千米）	≥5.07	≥5.07	约束性
4	大陆自然岸线保有率（%）	≥36.4%	依据国家下达任务确定	约束性
5	自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例（%）	≥13%	≥15%	预期性
6	森林覆盖率（%）	依据国家下达任务确定	依据国家下达任务确定	预期性
7	湿地保护率（%）	28%	30%	预期性
8	水域空间保有量（万亩）	≥1895.00	≥1895.00	预期性
9	用水总量（亿立方米）	≤435.00	依据国家下达任务确定	约束性
10	城镇开发边界扩展倍数	≤1.30	≤1.30	约束性
11	单位国内生产总值建设用地使用面积下降（%）	≥15%*	≥40%*	预期性
12	“三旧”改造完成面积（万亩）	20*	60*	预期性

注：带\*为累计值。

### 第三节 国土空间开发保护基本策略

以国家发展战略为引领，围绕“一核一带一区”区域发展格局，实施底线管控、强基提质、存量优先、陆海统筹、协同治理、开放畅通等六大基本策略，统筹全省国土空间开发保护“一盘棋”，加快实现国土空间开发保护目标。

**底线管控。**立足统筹发展与安全，落实最严格的耕地保护制度、最严格的生态环境保护制度、最严格的节约用地制度、最严格的水资源管理制度，在国土空间规划中统筹划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界以及洪涝风险控制线等空间管控边界，增强粮食、生态、水资源、能源矿产安全保障能力，守住国土安全底线，维护广东永续发展。

**强基提质。**立足以人民为中心的发展理念，强化基础教育、基础医疗、基本养老等公共服务设施空间保障，提升公共设施和公共空间的供给能力与水平，推动绿色低碳转型，彰显自然与文化魅力，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

**存量优先。**立足存量用地的更新利用，把挖潜存量空间资源放在国土开发利用的优先位置，加快盘活低效存量用地，积极稳妥推进“三旧”改造，强化土地使用标准控制和节约集约用地评价，实施全面节约战略，不断提高土地节约集约利用水平，实现国土空间的高效率利用。

**陆海统筹。**立足陆海兼备、自然条件多样的地理格局和资源

禀赋，统筹陆海资源配置、产业布局和生态保护，加强海岸带综合管理，强化港产城整体布局，打造一批海洋经济高质量发展示范区，建设世界一流强港，着力推动国土开发向纵深发展，拓展蓝色发展空间，实现从海洋大省向海洋强省转变。

协同治理。立足“山水林田湖生命共同体”理念和城市空间协同发展趋势，构建流域统筹的生态保护修复体系和以都市圈为主体形态的城镇空间组织模式，促进生态空间格局优化和城镇化高效协调发展，实现从流域分治到流域共治、从城市各自为政到整体协同发展转变，提升区域国土空间治理现代化水平。

开放畅通。立足区域联动发展和对外开放拓展，完善陆海统筹、开放畅通的通道网络，提高国土空间开放程度和通达性，推动各类资源要素在“一核一带一区”跨区域流动和市场化配置，密切与周边省份和国家重要城市群的联系，加强与“一带一路”沿线国家和地区的互联互通，不断增强畅通国内大循环和联通国内国际双循环的功能，打造新发展格局的战略支点。

## 第三章 以“三区三线”为基础构建国土空间开发保护总体格局

立足资源环境承载能力，发挥各地区比较优势，统筹划定落实“三区三线”，深入实施主体功能区战略，优化资源要素配置与生产力空间布局，加快形成开发与保护相协调的国土空间开发保护新格局，有力支撑“一核一带一区”区域发展格局。

### 第一节 强化底线约束和空间管控

按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序统筹划定落实三条控制线，把三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。以三条控制线分别围合的空间为重点管控区域，统筹发展和安全，统筹资源保护利用，优化农业、生态、城镇等各类空间布局。

优先划定耕地和永久基本农田。按照应划尽划、应保尽保的原则，优先确定耕地保护目标，将可以长期稳定利用的耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护。全省划定 2755.31 万亩的耕地和 2524.15 万亩的永久基本农田，粤西和粤东地区、北部山区、珠三角地区的耕地面积占全省耕地总面积的比例分别为 46.01%、32.89%、21.10%，永久基本农田面积占全省永久基本农田总面积的比例分别为 46.33%、32.76%、20.91%。严格保护耕地和永久基本农田，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”。在保护

耕地和生态环境的前提下，支持农产品生产空间从耕地向森林、海洋等国土空间拓展，确保耕地保护任务落实和重要农产品有效供给。

科学划定生态保护红线。将整合优化后的自然保护地，生态功能极重要、生态极脆弱区域，以及目前基本没有人类活动、具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。全省划定生态保护红线面积 5.08 万平方千米，其中陆域生态保护红线面积 3.42 万平方千米，北部山区、珠三角地区、粤西和粤东地区的陆域生态保护红线面积占全省陆域生态保护红线总面积的比例分别为 57.63%、26.67%、15.70%；海洋生态保护红线面积 1.66 万平方千米，在沿海 14 个地市行政管辖的海域均有分布。纳入生态保护红线清单管理的无居民海岛 1545 个，占全省管辖无居民海岛的 81.06%。严格生态保护红线管控，保障和维护国家生态安全的底线和生命线。以生态保护红线为核心，整体保护和合理利用森林、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地等自然生态空间，全面改善自然生态系统质量，全力增强生态产品供给功能。

合理划定城镇开发边界。在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，避让自然灾害高风险区域，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，划定城镇开发边界。全省划定城镇开发边界面积 2278.69 万亩，珠三角地区、粤西和粤东地区、北部山区的城镇开发边界面积占全省城镇开发边界总面积的比例

分别为 66.52%、20.91%、12.57%。强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用，管控城镇建设用地总量，防止城镇无序蔓延。充分发挥城市周边重要生态功能空间和连片优质耕地的阻隔作用，引导城镇空间组团式布局，促进城镇空间与农业空间、生态空间有机融合，体现良好的城市区域空间形态。

<b>专栏 3-1：“三线”管控基本要求</b>	
耕地和永久基本农田保护红线	<p><b>1.耕地</b></p> <p>(1) 严守耕地保护红线，严格控制耕地转为非耕地。</p> <p>(2) 非农业建设必须节约使用土地，尽量不占或者少占耕地。</p> <p>(3) 非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量相等、质量相当的耕地。</p> <p>(4) 严格控制耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地。</p> <p>(5) 因农业结构调整、农业设施建设等，确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当按照“出多少，进多少”的原则，通过将其他农用地整治为耕地等方式，补充同等数量质量的耕地。</p> <p><b>2.永久基本农田</b></p> <p>(1) 永久基本农田一经划定，不得擅自占用或者改变用途。</p> <p>(2) 永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。</p> <p>(3) 国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准，并依法依规补划到位。</p>
生态保护红线	<p><b>1.规范管控有限人为活动</b></p> <p>(1) 生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动。</p> <p>(2) 生态保护红线内自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。</p> <p>(3) 符合规定的生态保护红线管控范围内有限人为活动，涉及新增建设用地、用海用岛审批的，在报批农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用时，需附省级人民政府出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。</p> <p><b>2.规范国家重大项目占用审批</b></p>

	<p>(1) 生态保护红线内，除有限人为活动之外，仅允许国家重大项目占用生态保护红线。</p> <p>(2) 涉及生态保护红线的国家重大项目须报国务院批准，且需附省级人民政府出具的不可避让论证意见。</p>
城镇开发边界	<p>1.城镇开发边界内 城镇开发边界内，各类建设活动严格实行用途管制，按照规划用途依法办理有关手续，并加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等协同管控。</p> <p>2.城镇开发边界外 城镇开发边界外，原则上不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区。</p>

强化水资源刚性约束。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，综合考虑水资源、水生态、水环境，合理确定人口、耕地、城镇规模和产业布局，促进人口经济与水资源承载能力相匹配。加强水资源承载能力监测预警和分区管控，严格控制水资源短缺和水资源超载地区人口和高耗水产业规模。严格实行水资源消耗总量和强度双控，到 2030 年全省用水总量控制在 450.18 亿立方米以内，到 2035 年按国家下达总量控制。

## 第二节 深化主体功能区战略

围绕构建国家农产品主产区和国家粮食安全产业带、“三区四带”生态安全屏障体系、“两横三纵”城镇化战略格局的要求，以“三区三线”为基础，以“一核一带一区”为引领，推动农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区精准落地，进一步完善配套政策，促进形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域空间发展格局。

优化主体功能区战略格局。基于自然地理格局、人口经济分布和城镇化阶段特征，统筹落实国家和区域战略，推进主体功能区战略格局优化。巩固“四区一带”农业空间格局，推动珠三角都市农业区、粤东精细农业区、粤西高效农业区、粤北生态特色农业区四大农业功能片区和南部蓝色农业带建设，提高粮食和重要农产品保障供给能力。筑牢“三屏五江多廊道”生态空间格局，推进南岭生态屏障、粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障、蓝色海洋生态屏障保护修复，强化东江、西江、北江、韩江、鉴江等骨干水系保护，构筑以重要水系、森林带和海岸带为主的生态廊道，强化生态系统多样性、稳定性、持续性。完善“一群五圈”城镇空间格局，推动珠三角城市群高质量发展，打造广州、深圳都市圈，促进珠江口西岸、湛茂地区一体化和汕潮揭同城化发展，培育更多高质量发展的增长点增长极。强化“六湾区一半岛五岛群”海洋空间格局，跨行政区推动大汕头、大红海、环大亚湾、环珠江口、大广海、大海陵六大湾区和雷州半岛的海洋资源整合，优化珠江口、大亚湾、川岛、粤东、粤西五大岛群功能布局，提升陆海协同发展的持续力。

深化细化主体功能分区。珠三角地区作为全省发展主引擎，以城市化地区为主；沿海经济带的东西两翼作为重点发展地区，兼具落实耕地保护任务，以城市化地区和农产品主产区为主；北部生态发展区作为全省重要的生态屏障，以重点生态功能区为主。

根据国家要求和地方发展实际，优化完善主体功能区布局。统筹保障能源安全、文化安全和区域协调发展，落实国家确定的能源资源富集区、历史文化资源富集区等叠加功能区安排，根据我省实际，划定特别振兴区等省级叠加功能区，推动主体功能区战略和制度在国土空间规划中逐级传导落地。

协同建立主体功能区发展长效机制。加强政策协同，引导自然资源要素按照不同主体功能定位进行差异化配置，完善财政、产业、生态环境等配套政策和绩效考核制度。农产品主产区重点布局现代农业、效益农业和蓝色农业，完善土壤和水环境、海域水质等监测机制，重点考核农业发展、民生改善方面的指标。重点生态功能区拓展造林绿化空间，建立健全生态补偿机制，实施产业准入负面清单制度，鼓励发展资源环境可承载的特色产业，完善生态环境质量监测机制，重点考核生态保护、民生改善方面的指标。城市化地区原则上优先布局重大产业项目，结合环境容量实施差别化污染物排放标准和总量控制指标，重点考核经济高质量发展、人居环境改善等指标。

### 第三节 构建国土空间开发保护总体格局

立足资源环境禀赋和社会经济发展水平，以“三区三线”和主体功能区战略格局为基础，构建“一核两极多支点、一链两屏多廊道”的网络对流型国土空间开发保护总体格局，促进形成“一

核一带一区”区域发展格局。

构建“一核两极多支点”的国土空间开发利用格局。“一核”即强化珠三角核心引领带动作用，深化珠江口东西两岸融合发展，支撑广州、深圳都市圈和珠中江一体化发展，携手港澳共建国际一流湾区和世界一流城市群，形成带动全省发展的主动力源。“两极”即支持汕头、湛江建设省域副中心城市，支撑汕潮揭同城化和湛茂一体化发展，提升沿海经济带东西两翼发展能级，与珠三角沿海地区共同打造世界级沿海经济带。“多支点”即增强汕尾、阳江的战略支点功能，增强北部生态发展区中心城市的综合服务功能，建设若干个重要发展支点，形成融湾发展、适度集聚、协调联动的空间发展格局。

构建“一链两屏多廊道”的国土空间保护格局。“一链”即构建以沿海防护林、滨海湿地、河口海湾、海岛等要素为主体的南部海洋生态保护链。“两屏”即筑牢以南岭山地为核心的南岭生态屏障和以山地、森林为主体的粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障。“多廊道”即以陆海主要生物廊道为主，结合碧道、绿道、古驿道等特色线性廊道，形成通山达海的生态廊道网络系统。

## 第四章 营造兴旺和美的农业空间

坚持农业农村优先发展，全面实施乡村振兴战略，全方位夯实粮食安全根基，不断优化南粤精细农业空间布局，促进城乡高质量融合发展，建设富有岭南风韵的精美乡村。

### 第一节 农业空间格局和管控要求

依据自然地理条件与农业比较优势，优化农业产业空间布局，持续改善农村人居环境，推动形成“四区一带”农业空间格局，打造兴旺和美的农业空间。

——落实国家管控要求。严守耕地保护红线，全面落实永久基本农田特殊保护政策措施。推进高标准农田建设和耕地质量提升，提高我省农业生产能力，保障粮食安全和重要农产品有效供给。

——优化空间资源配置。合理布局乡村生产、生活、生态空间，促进农业生产的集中与规模发展，优先保障改善公共服务、基础设施、人居环境条件的建设用地，综合协调生态保护修复治理，支撑建设宜居宜业和美乡村。

——坚持节约集约用地。严格落实“一户一宅”规定，保障农民实现户有所居，积极稳妥盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。合理控制村庄建设用地规模，村庄建设用地在城乡建设用地中的比重逐步下降。

## 第二节 “三位一体”推进耕地保护

严格落实耕地保护任务。严守耕地保护红线，建立耕地和永久基本农田数据库，将耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达到市、县、镇，做到上图入库、责任明确，守住耕地保护红线和粮食安全底线。建立、健全耕地保护和粮食安全责任考核机制，各级党委政府逐级签订耕地保护和粮食安全责任书，压实耕地保护主体责任。对耕地保护责任目标完成情况定期考核，实行耕地保护党政同责、终身追责。严格控制建设占用耕地，建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，避让永久基本农田和高标准农田。确需占用的，必须严格落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”的耕地占补平衡制度。严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可长期稳定利用的耕地。依法落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产。开展耕地恢复潜力调查评价行动，编制实施省级补充耕地和恢复耕地专项规划，按照国家确定的耕地保护责任缺口，指导各地编制实施年度恢复耕地计划，在不影响生态的前提下，根据自然地理条件、群众意愿、种植作物市场状况，稳妥有序开展耕地恢复工作，逐步填补耕地保护责任缺口。

全面提升耕地质量。在开展全域土地综合整治试点和落实耕地恢复与进出平衡要求中，划定耕地集中整治区，引导耕地整合治理，优化耕地布局，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。促进高标准农田建设扩面、提质工作，突出提升粮食产能，重点推进粮食生产功能区高标准农田建设工作，优先将高标准农田划为永久基本农田，鼓励采取高标准农田改造提升方式将历史项目范围内的非耕地整治恢复为耕地，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。全面开展耕地提质改造行动，对符合国家规定的，具备开垦为水田或高质量等别耕地的后备资源，优先纳入开发补充耕地范围，利用建设占用耕地的耕作层剥离土壤提升补充耕地质量。加强垦造水田等补充耕地项目建设和后期管护，严格落实种植用途管控要求，持续提升地力。利用秸秆还田、种植绿肥、增施有机肥等措施提升耕地质量。

强化耕地生态功能。推动农田生态系统保护，充分利用乡村基堤、道路、河渠边坡，采取林果、林塘模式建设“自然式”的农田防护林，重点加强基塘等特色农田生态系统保护。强化农田生态系统修复，控制农业面源污染，开展污染耕地阻控修复，加大退化、损毁农田生态修复力度，开展轮作试点。提升耕地生态功能与价值，将集中连片耕地作为区域生态廊道、绿带、绿心的重要组成部分，强化耕地在调节气候、维持生物多样性、涵养水源等方面的生态功能。

健全耕地保护激励和约束机制。按照“谁保护、谁受益”的原则，探索完善耕地和永久基本农田经济补偿制度。逐步提高土地出让收入用于农业农村的比例，并向耕地保护任务重的地区倾斜。落实耕地卫片监督要求，对耕地保护及种粮情况进行动态监测评价，对耕地保护工作成效显著的地区按规定给予倾斜支持和奖励。强化耕地种植用途管控，加强对全省耕地和永久基本农田动态监测，及时发现“非农化”“非粮化”问题并督促整改，保障国家粮食安全。

### 第三节 优化南粤精细农业的空间布局

大力推进粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，落实国家粮食安全产业带布局要求，着力推进粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设，加快建设水稻生产功能区和天然橡胶生产保护区，提高广东水稻和天然橡胶生产能力，保障广东粮食安全和重要农产品有效供给。“两区”范围内应严格永久基本农田保护和管理，积极推进高标准农田建设，实施耕地质量保护与提升行动，提倡轮作等耕作模式，加强动态监测监管，稳定提高“两区”产能。

引导岭南优势特色农业集聚发展。立足“四区一带”总体格局，依托区域农业资源禀赋，大力推进中国特色农产品优势区和广东省特色农产品优势区建设，培育发展粮食、蔬菜、岭南水果、

畜禽、水产、南药、苗木花卉、岭南特色食品及功能性食品等15个现代农业与食品战略性支柱产业集群。推进粤港澳大湾区“菜篮子”基地建设，推动生猪产业平稳有序发展，促进草食畜、肉（蛋）禽和渔业等发展升级，确保重要农产品稳产保供。合理安排畜禽养殖空间布局，统筹支持解决畜禽养殖用地需求，推动畜禽养殖高质量发展。依托辽阔海域和密集水网，提升渔业基础设施水平，建设渔港经济区、现代渔业产业平台，支持国家级水产健康养殖和生态养殖示范区、国家级海洋牧场示范区建设。严格保护水产种质保护区，加强重要渔业资源产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道的保护，强化近海养殖用海科学调控，鼓励深远海大型智能化养殖渔场建设，确保农林渔业用岛、渔业基础设施用海和增养殖用海规模。

打造现代化农业产业集聚平台。支持广州国家现代农业产业科技创新中心、岭南现代农业科学与技术广东省实验室等农业创新载体建设，支持河源创建国家农业高新技术产业示范区，打造现代农业科技创新高地。大力推进现代农业产业园建设，实现“一县一园”全覆盖。着力支持惠州粤港澳绿色农产品生产供应基地、肇庆（怀集）绿色农副产品集散基地等饮品、食品、粮油等农副产品加工专业集聚区建设，打造一批高水平专业园区，聚力提升农产品加工专业化水平与聚集程度。支持粤港澳大湾区农业深化合作，建设与国际一流湾区和世界一流城市群相配套的绿色农产

品生产供应基地。

促进现代都市型农业多元发展。以都市农业为抓手提升城市群地区农业发展质量，优化城市内部与外围农田空间布局，强化农产品供给、生态防护、休闲观光、科普教育、民宿康养、田园养生、冷链物流等面向城市多样化需求的功能培育。支持城乡结合部和城郊地区因地制宜建设设施蔬菜基地、规模化畜禽养殖场、标准化水产健康养殖场等各类农副产品生产基地和应急保供基地，保障城市居民生活需要。支持农业公园、农业综合体、农事体验基地、科普教育基地等多样化发展平台建设。

加强新型农业配套设施建设。建立农村物流服务体系，支持物流配送中心、专业批发市场、产销冷链物流设施建设。加快发展数字农业，创建一批数字农业试验区，完善数字基础设施，推进“5G+智慧农业”体系建设。促进农民创新创业，支持融合科技示范、技术集成、融资孵化、创新创业、平台服务于一体的创业基地建设。

#### 第四节 助力岭南精美乡村建设

提高规划管理水平。建立健全村庄规划建设管理机制，全面实施乡村建设规划许可制度，规范乡村地区建设管理秩序。统筹编制村庄规划，全面开展村庄规划优化提升，合理确定村庄布局和规模，在“三区三线”基础上持续优化乡村生活空间、农业生

产空间和乡村生态空间。开展规划师、建筑师、工程师下乡志愿服务，探索建立乡村规划师制度，提升规划编制工作水平，持续跟踪指导村庄规划实施，保障规划落实落地。

优化乡村空间布局。完善农村教育、医疗、文化、体育等设施布局，健全不同区域单元内乡村公共服务设施网络和道路交通网络体系。统筹协调农村道路提档升级、农村防汛抗旱和供水保障、乡村清洁能源建设、农产品仓储保鲜冷链物流设施建设、数字乡村建设发展等的空间安排和用地保障。加强山林、水系、湿地等特色资源的整体性保护，加快形成与生产生活相协调的生态资源布局网络体系。以中心村为节点、圩镇为枢纽，在全省城市周边、主要交通线、重要旅游区沿线规划建设一批特色鲜明、辐射带动能力强的乡村振兴示范带。

推进乡村土地综合整治。将土地综合整治作为建设美丽乡村的重要抓手，鼓励各地以国家级、省级试点为引领，以国土空间规划为指导，按照国家要求，有序开展全域土地综合整治工作，系统实施农用地整理、低效建设用地整治、乡村生态保护修复。用好城乡建设用地增减挂钩政策，稳妥推进农村旧住宅、废弃宅基地、空心村的拆旧复垦。土地综合整治涉及的增减挂钩节余指标优先保障所在村建设需要，仍有剩余的可以在县域范围内调剂使用，所得净收益用于乡村发展建设。

## 第五节 促进城乡空间高质量融合发展

加快推进城乡布局优化和协同发展。健全城乡一体的国土空间规划管理制度，建立市-县-镇-村各级规划传导机制，以市、县域为单元统筹国土空间规划编制。根据自然地理格局、发展条件和居民生产生活需求，合理配置城乡资源与生产要素，优化城乡居民点规模、结构和布局，协同推进农田保护和生态涵养，引导产业集群化发展。结合城乡人口分布和流动趋势，统筹城乡基础设施与公共服务设施的空间需求，逐步引导农村人口向城镇就近集聚。

探索因地制宜的城乡空间融合发展路径。推动形成资源要素高效流动、空间有序融合的一体化城乡发展格局，突出乡村对城市生态开敞空间及休闲游憩功能的补充，强化城乡空间协调与功能融合。引导农产品加工业向县城、重点乡镇及物流节点等集中布局，强化城乡产业互动，促进乡村一二三产业融合发展。

创新土地政策促进城乡融合发展。完善“点状用地”模式，支持现代种养业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡土特色产业、乡村信息产业及乡村新型服务业等乡村产业项目建设，助力乡村产业振兴。鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用，拓展农业生产用地使用功能，发展休闲农业、农业教育、农业科普、农事体验等产业。

## 第五章 塑造山清水秀的生态空间

牢固树立绿水青山就是金山银山理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，夯实国土生态安全格局，筑牢南方丘陵山地带、海岸带等国家生态安全屏障，加强生物多样性保护，助力实现碳达峰和碳中和，维育美丽永续的自然生态。

### 第一节 生态空间格局和管控要求

以构建具有全球意义的生物多样性保护网络为引领，统筹推进国土空间整体保护、系统修复与综合治理，构建“三屏五江多廊道”生态空间格局，增强生态系统功能，形成山清水秀的生态空间。

——实施生态空间分级分类管护。针对自然保护地核心保护区和一般控制区、生态保护红线内外、不同生态功能的生态空间，实施各有侧重的生态空间分级分类用途管制策略。加快推进生态保护红线勘界定标，严格生态保护红线管理，严格人为活动管理，严格占用生态保护红线用地用林用海及水域岸线滩涂审批。

——强化山水林田湖草沙一体化保护和系统修复。坚持自然恢复为主、人工修复为辅的方针，顺应流域上下游的生态过程和生态联系，统筹推进山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游生态系统修复。因地制宜推进城乡绿化和森林城市建设，宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草，科学选择绿化树种，避免片面追

求景观化、园林化。按照国家认定的造林绿化空间适宜性评价结果，将造林绿化空间落实到国土空间规划“一张图”上。

——加强生物多样性保护。优化调整自然保护地，加强对生物多样性保护优先区域的保护监管，构建促进物种迁徙和基因交流的生态廊道，重点加强珍稀濒危动植物、旗舰物种和指示物种保护管理，科学规范开展水生生物资源增殖放流，完善生物多样性迁地保护体系，加强生物安全管控。

——积极探索生态产品价值实现机制。建立科学的生态产品价值核算评价体系，完善生态保护补偿机制，健全生态环境损害赔偿政策机制，积极推进生态产业化和产业生态化，拓展“两山”转化和生态产品价值实现路径。

## 第二节 建立以南岭国家公园为主体的自然保护地体系

建立南岭、丹霞山国家公园。积极推进南岭国家公园设立，以水源涵养和生物多样性保护为核心，以加强亚热带常绿阔叶林原真性和完整性保护为基础，构建具有全球意义的亚热带常绿阔叶林生态系统生物多样性保护地和野生动植物基因库。稳步推进丹霞山国家公园创建，保护丹霞地貌地质资源，维护景观价值、文化价值与生物多样性价值，构建具有世界代表性的自然遗产保护地。

巩固自然保护区基础。进一步夯实自然保护区在全省自然保

护地体系中的基础地位，识别保护空缺，全面保护热带、亚热带森林生态系统、热带海洋生态系统、珍稀濒危野生动植物物种、有特殊意义的自然遗迹，构建具有岭南特色的自然保护区体系。优化现有自然保护区边界，将周边生态保护价值高、生态功能突出、生物多样性丰富的区域纳入自然保护区范围。

完善自然公园布局。充分挖掘具有广东特色的典型自然生态系统、地方自然景观以及丹霞、岩溶、玛珥式火山、海蚀等地貌景观和自然遗迹，划入自然公园，促进形成多样化的自然保护地体系。科学划定各类自然公园范围，有效保护自然资源及其承载的景观、地质地貌和文化多样性。加大对自然教育与生态体验等领域投入，依法依规、合理适度开展生态旅游，发展绿色经济，将自然公园建设成为人民群众共享的绿色空间。

构建融合联通的生态廊道网络体系。依托东江、西江、北江、韩江、鉴江干流，江河支流，山林带以及海岸带等山水通廊，形成联通各类自然保护地的生境廊道，满足水生生物繁殖洄游、水鸟和候鸟迁飞停留、陆生野生动物栖息迁徙、野生植物原生地保护等功能。加强绿道、碧道和古驿道与城市内部人工生态廊道的建设和联通，强化自然保护地与城乡生态空间的连接，推进构建联通山水、贯穿城乡、功能复合、通山达海的生态廊道网络体系。

全面保护陆海重要生态空间。将生态功能重要、生态环境敏感脆弱以及其他有必要严格保护的各类自然保护地纳入生态保

护红线管控范围。生态保护红线内自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，除国家重大项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。全面保护生态保护红线外具有水源涵养、生物多样性维护、水土保持、岸线防护等功能的重要生态功能区，生态脆弱区以及城市内部重要生态斑块。严格河湖水域岸线空间管控，因地制宜确定河湖管理保护控制带，加强岸线分区分类管控，依法依规审批涉河建设项目。

### 第三节 加强具有全球意义的生物多样性保护

保育具有全球代表性的地带性森林植被带。保护修复全球同纬度地区具有代表性的中亚热带常绿阔叶林带、南亚热带季风常绿阔叶林带、热带季雨林带。重点保护南岭山地中亚热带季风常绿阔叶林生态系统和云开大山、云雾山、莲花山、罗浮山南亚热带季风常绿阔叶林生态系统，修复雷州半岛热带季雨林生态系统。重点加强杜鹃红山茶、猪血木、阳春秋海棠、虎颜花、丹霞梧桐等珍稀特有植物的就地保护。严格保护古树名木及其自然生境。

建设生物多样性保护优先区域。整体推进南岭山地、罗浮山-大桂山、莲花山、云雾山-天露山四大陆地生物多样性保护优先区和湛江雷州半岛海域、阳江湾海域、珠江口海域、镇海湾-广海湾-川山群岛-银湖湾海域、大亚湾-大鹏湾海域、红海湾-碣石

湾海域和潮汕-南澎列岛海域七大海洋生物多样性保护优先区建设。开展勺嘴鹬、黑脸琵鹭等珍稀濒危鸟类种群监测，对鳄蜥、鼋、黄腹角雉、英德睑虎、中华穿山甲、中华白海豚、绿海龟、小灵猫等具有广东特色的珍稀濒危物种开展专项调查和建立监测网络，根据生态环境质量变化和受胁因素采取针对性的保护措施。加强红火蚁、薇甘菊、互花米草等外来入侵物种防治，建立外来入侵物种监测预警及风险管理机制。

构筑全球候鸟和珍稀野生动物迁徙通道。加强汕头韩江-榕江口、汕尾海丰、惠州考洲洋、深圳湾、广州南沙-中山翠亨新区-珠海淇澳、江门镇海湾、阳江海陵湾、茂名水东湾、湛江雷州半岛东西两侧海湾、肇庆星湖等全球候鸟迁徙路线重要节点的湿地保护和修复，提升广东沿海湿地作为东亚-澳大利西亚水鸟迁徙通道上重要停歇点和越冬地的作用。重点推进珠三角地区水鸟生态廊道建设，将重要湿地节点和水鸟集中分布区联为一体，拓展水鸟分布空间，改善水鸟繁殖地、迁徙停歇地、越冬地环境质量，打造“候鸟湾区”。对候鸟栖息地和迁飞通道实施空间管控，风力发电等设施布局应避让重要栖息地和迁飞节点。加强小灵猫、中华穿山甲等大中型哺乳动物迁徙廊道建设，畅通鲥鱼、花鳊鲮等水生生物洄游通道，构建珍稀野生动物迁徙廊道体系。

高水平建设华南国家植物园、国际红树林中心。高质量推进华南国家植物园建设，以华南地区植物迁地保护为重点，积极推

进珍稀濒危植物迁地保育中心和华南种质资源库、植物迁地保护与利用科研平台、华南植物资源研发中心及示范点、自然教育馆等平台建设，打造体现岭南园林文化特色的国际一流专类园，努力建成示范性、引领性的国家植物园。高标准推进全球首个国际红树林中心建设，以保护、修复、合理利用红树林和滨海蓝碳生态系统为重点，加强国际间的技术交流、信息共享、监测评估和援外培训，打造广东生态保护新名片。

#### 第四节 实施山水林田湖草沙系统修复治理

以生命共同体理念引领生态系统修复治理。按照山水林田湖草生命共同体理念，综合考虑自然生态的系统性、原真性、完整性，以山体山脉、河湖流域、河口海湾等相对完整的自然单元为基础，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。统筹森林城市、森林城镇、森林乡村联动建设，推进城乡一体绿美提升，优化城乡生态空间结构。按照保障安全、提升功能、兼顾景观的优先次序，开展源头控制、过程阻断、末端治理，稳步推进生态系统格局优化、系统稳定、功能提升。

分类推进重点领域生态修复。以国土绿化行动为抓手全面推进陆地生态系统修复，加快完成适宜造林空间的造林绿化，积极推进天然林修复，统筹推进重点林业生态工程以及受损弃置地生态修复，到 2035 年，森林覆盖率大于 53.70%，林地保有量保持

稳定，森林蓄积量大于 6.2 亿立方米。大力推进国家石漠公园建设，加快岩溶地区石漠化综合治理和粤东、西江下游、粤北等重点区域水土流失防治。以万里碧道建设和美丽河湖行动为抓手，实施河湖生态环境复苏行动，开展重要湿地水生态保护与修复，推进河湖水域岸线整治修复，规范沿河沿湖绿色生态廊道建设。加大珠江流域城市黑臭水体治理，加强北江流域重金属污染防控，加强跨界河流水污染联防联控机制。大力推进湿地公园建设，构建水网湿地连通、景观特色鲜明的湿地公园网络，全面提升河湖湿地生态服务功能。以“美丽海湾”建设为抓手，贯通污染防治和生态保护修复，实施滨海湿地恢复、魅力沙滩建设、生态海堤建设、生态岛礁建设、沿海防护林体系建设、自然岸线保护和红树林、珊瑚礁、海草床等典型海洋生态系统修复工程。在不影响河口行洪纳潮安全前提下，合理确定红树林选址及种植方案，创建万亩级红树林示范区。

实施重要生态系统生态保护修复重大工程。细化落实国家部署的“南方丘陵山地生态保护与修复重大工程”“海岸带生态保护和修复重大工程”，结合广东实际，以筑牢生态安全格局，修复退化及受损生态系统，提升生态系统多样性、稳定性、持续性为目标，实施南岭生态屏障保护和修复、粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障保护和修复、蓝色海岸带保护和修复、万里碧道和流域重点地区生态保护和修复、国家公园等自然保护地建设及生物多样性保护、生态保护和修复支撑体系、矿山生态修复等重大

工程。

加强矿山综合整治。加大历史遗留矿山地质环境治理力度，重点开展韶关大宝山矿区及周边环境综合整治，推进翁源、曲江、仁化矿区土壤综合治理。按照“谁修复，谁受益”原则，鼓励矿山土地综合修复利用，协调矿产资源开发、地质环境恢复治理、土地复垦利用与产业发展。加快推进韶关芙蓉山国家矿山公园与茂名国家矿山公园整合升级为国家地质公园，统筹推进全省矿业遗迹保护、修复和利用。到 2035 年，全省矿山全部达到绿色矿山标准，矿山地质环境得到根本改善。

## 第五节 助力实现碳达峰和碳中和

构建绿色低碳的自然资源管理体系。强化绿色低碳导向的国土空间布局模式，建立集约高效利用的精细化用地机制，推动形成林廊环绕、蓝绿交织、自然共生的生态格局和网络。面向碳减排，加强国土空间用途管制，促进低碳产业的合理布局与高耗能、高排放产业的退出。推动生物多样性保护与山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，不断提升森林、湿地、海洋、土壤等的固碳作用。

提升生态系统的碳汇能力。推进绿美广东生态建设，持续开展高质量水源林等重点生态工程建设，增加森林面积。全面加强森林经营和森林抚育，加强公益林和天然林保护，强化中幼林抚

育，培育大径材（大径级林木），开展人工纯林乡土阔叶树改造，增加森林蓄积，不断提高森林碳汇能力。推进湿地公园建设，加强具有碳汇功能的天然湿地、泥炭地的保护。保育蓝碳生态系统，发展海洋低碳技术，支持可持续性海洋牧场建设，有序发展海水立体综合养殖，巩固提升海洋生态系统碳汇能力。

形成绿色低碳的空间布局。倡导低碳生态的空间布局理念，加强综合交通设施与城镇空间布局的协调，规划布局区域水系廊道、通风廊道、生态廊道，完善城镇密集地区的开敞空间系统的生态功能，引导形成疏密有致的组团式、开放型空间布局形态。

## 第六章 筑造集约高效的城镇空间

落实“两横三纵”的全国城镇化战略格局，深入推进以人为核心的新型城镇化战略，增强中心城市和城市群、都市圈综合承载能力，推动高质量的城镇化发展，促进城镇空间高效利用。

### 第一节 城镇空间格局和管控要求

优化中心城市和城市群、都市圈的空间资源配置，促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，推动形成“一群五圈”城镇空间格局，筑造集约高效的城镇空间。

——建立协调有序的城镇体系。发挥比较优势，走合理分工、优化发展的路子，以珠三角城市群为增长动力源，以东西两翼为拓展支撑区，以北部生态发展区的市县中心城区为支点，推进新型城镇化建设，形成以城市群和都市圈为依托，大中小城市和小城镇协调发展的城镇空间结构。

——强化协同一体的空间组织。以超大特大城市及辐射带动能力强的大城市为中心，以1小时通勤圈为基本范围，联动邻近的中小城市，建设空间组织高效、城市功能互补、要素流动有序、产业分工协调、交通往来畅顺、公共服务均衡、环境和谐宜居的现代化都市圈。依托县城或临界区域多个城镇，以半小时通勤圈为基本范围，构建经济活动紧密互动、公共服务一体化配置的城乡生活圈。

——形成高效集聚的资源配置。发挥市场在资源配置中的决定性作用和“双核+双副中心”“湾+带”的联动机制作用，促进各类生产要素自由流动并向优势地区集中，引导城镇空间布局、产业结构调整与资源环境承载能力相适应，提升珠三角城市群和汕头、湛江等省域副中心城市人口和产业承载能力。

——实施科学精准的边界管控。城镇开发边界内，各类建设活动严格实行用途管制，加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等协同管控。城镇开发边界外，原则上不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区。

## 第二节 支撑高质量的城镇化发展

建设品质一流的珠三角世界一流城市群。按照极点带动、轴带支撑的网络化布局要求，建设以广州、深圳为双核心的两大现代化都市圈，推动珠江口西岸协同发展，加快形成分工有序、功能互补、高效协同的城市体系。依托以高速铁路、城际铁路和高等级公路为主体的快速交通网络与港口群和机场群，促进主要城市间高效联系，加快珠江口东西两岸融合互动发展。重点增强珠三角地区经济和人口承载能力，到2035年，城镇开发边界面积1515.78万亩，服务设施供给与资源能源配置可承载9600万常住人口、8740万城镇人口。

建设充满活力的沿海都市带。按照圈轴联动、融湾成带的“串

珠成链式”布局要求，强化珠三角世界一流城市群的核心带动作用，推动汕潮揭同城化和湛茂一体化发展，全面提升汕头、湛江省域副中心城市综合服务功能，支持阳江、汕尾全面融入大湾区，加快沿海高快速通道建设，促进沿海城市高效联动。拓展东西两翼地区发展空间，到 2035 年，粤东地区城镇开发边界面积 255.11 万亩，服务设施供给与资源能源配置可承载 1800 万常住人口、1350 万城镇人口；粤西地区城镇开发边界面积 221.31 万亩，服务设施供给与资源能源配置可承载 1750 万常住人口、1085 万城镇人口。

建设生态宜居的北部绿色城镇组群。按照生态优先、适度集聚的“据点式”布局要求，推动韶关、清远、河源、梅州、云浮中心城区扩容提质，支持周边县城、省级以上重大发展平台、中心镇点状集聚开发，强化综合服务功能，有序引导人口、生态型产业集聚。以五市中心城区为核心，形成紧密联动、互为支撑的城镇组群，营造生态宜居的城市环境，增强对珠三角地区和周边地区的生态服务能力。严格控制北部生态发展区开发强度，提升城镇空间利用效率，到 2035 年，城镇开发边界面积 286.49 万亩，服务设施供给与资源能源配置可承载 1500 万常住人口、975 万城镇人口。

### 第三节 打造具有全球竞争力的现代产业发展空间

建设世界先进制造业高地。以“一核一带一区”为引领，优化全省产业空间布局。珠三角核心区突出创新驱动、示范带动，积极培育发展十大战略性支柱产业和十大战略性新兴产业集群，重点建设广深港、广珠澳科技创新走廊和环珠江口现代服务业集聚区，推进产业发展组团和产业重大平台建设，优化形成“走廊+组团+平台”的网络化产业协同布局模式。沿海经济带突出陆海统筹、港产联动，以港口和临港经济区、临港新城为载体，做大做强临港临海产业集群，加快建设大型产业集聚区，打造世界级沿海产业带。北部生态发展区突出生态优先、绿色发展，“据点式”布局现代农业产业园和特色工业产业平台，着力建设以生态农业、绿色工业、生态旅游为主体的生态产业体系，因地制宜发展绿色低碳、环境友好型产业。

推动各类产业平台高质量发展。提高开发区土地利用效率，实行开发区节约集约用地水平与城镇新增建设用地挂钩制度。强化资源要素约束，制定企业腾退或入园标准，大力实施“退散进园、退污进绿、退低进高、退劣进优”工程。坚持城产融合，积极推动产业发展与城市配套的深度融合，加强开发区公共配套服务、基础设施建设等用地保障，提高生产性服务业用地比例，适当增加生活性服务业用地供给。强化空间资源配置，提升产业平台发展能级，重点支持条件成熟的经开区、高新区以及省级产业

平台升级扩容，有序推动大型产业集聚区、承接产业有序转移主平台等产业平台高标准建设。

积极培育创新创业创客空间。顺应未来产业发展需求和产业融合发展趋势，大力发展各类创新空间。发挥科学（技）城等创新平台的集聚效应，完善配套设施，形成具有影响力的科技创新片区。围绕大学城、高等院校、科研院所等创新源地区布局科技园区和技术创新平台，加强校区-园区联动发展，打造环高校创新圈。结合城市更新和工业用地转型，引导社区空间复合化利用，在都市圈核心区发展规模适宜的嵌入式创新空间，推进创业服务、孵化器新型创新创业平台建设。结合历史文化城区、工业遗产、景区的活化利用，建设文化产业集聚区、文化创意园区等创新空间。

加强产业空间供给和保障。划设工业用地控制线，将全省基础较好、集中成片以及其他重要的工业用地纳入工业用地控制线管控，稳定工业用地总量，促进工业用地合理布局和规模集聚，保障实体经济发展空间。鼓励各市新增建设用地规模向大型产业集聚区、承接产业有序转移主平台倾斜配置。推行产业用地“标准地”、租让结合、混合用途等多样化供给方式。鼓励利用低效闲置的工业厂房、仓库，在不改变土地用途前提下，通过新建、扩建、拆建等方式对厂房进行升级改造，提高产业用地容积率。加大对中小微企业发展的用地保障和政策支持，完善标准厂房分

割转让政策，为中小微企业提供成长空间。

#### 第四节 支持均衡优质的公共服务设施体系构建

立足“人地挂钩”促进公共服务设施协调布局。结合城镇体系布局，建立与人口规模和结构相匹配的公共服务配置体系。统筹考虑省域中心城市和区域性中心城市的实际服务人口需求，加强公共服务设施用地保障，打造承载全省人口增长的主要载体。集中空间资源提高地市中心城区、县城、中心镇的公共服务配套水平，引导人口有序集聚，促进就地就近城镇化。统筹存量和增量空间，完善城乡生活圈的公共服务和便民商业设施配置，对各地基础教育、基本医疗、基本养老设施空间“应保尽保”，合理保障殡葬服务设施用地。

分区域提升公共服务设施配置水平。针对各区域公共服务设施配置的主要问题，实施差异化的公共服务设施空间配置措施。加强都市圈高等级设施建设和空间预留，提高国际性和区域性公共服务配套能力。支持珠三角和粤东等“人多地少”地区通过存量用地再利用等方式补齐公共服务设施配置短板。支持粤西地区顺应城镇化趋势加大医疗、文体和社会福利等设施供给力度。支持北部生态发展区提高医疗及社会福利设施配置水平，鼓励探索设施功能转换和复合利用，提升设施使用效率。

推动优质公共服务设施跨城互补共享。加强土地资源协同配

置，探索设施共建共享机制，打造跨城公共服务平台。提高优质公共服务设施与周边地区交通、市政等基础设施跨城互联互通水平，提高设施覆盖度和利用效率。支持各市县将用地资源向产业和人口密集的跨行政边界地区适度倾斜，逐步解决公共服务设施配置与人口空间分布不协调问题。

## 第五节 推进城镇空间高效利用

推动城镇精明紧凑发展。切实提升城市的规划和治理水平，将以人民为中心、产城融合、绿色低碳、安全健康、文化传承等理念融入规划全过程。切实转变以大规模增量建设为主的城市发展方式，以存量提质改造和增量结构调整并重为导向，科学谋划城市主导产业、发展规模，优化城镇建设用地结构和城市功能布局。合理控制城市开发强度，探索节地型、紧凑式规划建设方式，防止“摊大饼”式扩张，严控超大特大城市的建设规模。

推进城镇“四类空间”的统筹和高效利用。支持增量空间精准投放，充分考虑城镇重点发展地区空间需求，重点保障国家和区域重点项目、基础设施和民生用地。推进存量空间优化提升，加快批而未供和闲置土地处置，推动低效用地多模式改造。引导减量空间逐步清退，全面识别影响生态系统稳定性以及人口流出、产业萎缩的地区，限制、淘汰污染型企业，因地制宜探索建设用地腾退机制。做好弹性空间科学预留，应对重大战略性项目选址

与城市发展不确定性，通过指标预留、空间预留、功能预留等多种手段做好规划留白。

多措并举实现住有所居、职住平衡。以人地挂钩为导向保障住宅用地供应规模，结合群众刚性和改善型居住需求以及相应的住房建设年度计划及其用地需求，合理调整每年新增供应住宅用地占新增城镇建设用地的比例，对人口净流入地区特别是珠三角核心区，审慎提高住宅用地比例。加强城镇密集地区居住空间与区域性交通枢纽、产业空间协调布局，实现区域性的产城融合与职住平衡。针对青年人群、中等收入以下人群等各类群体的住房保障需求，合理提高新增供应的保障性生活用地占新增供应住宅用地比例，多途径加强保障性租赁住房、人才住房和军队安置住房用地供应。

## 第七章 打造开放活力的海洋空间

充分发挥海洋作为高质量发展的战略要地作用，陆海统筹推进海洋空间保护与利用，加强海岸带综合管理，维护绿色安全海洋生态，打造现代化沿海经济带，全面建设海洋强省。

### 第一节 海洋空间格局和管控要求

立足海岸线、河口海湾和海岛资源丰富的优势，坚持保护与开发并重，以“六湾区一半岛五岛群”海洋空间格局统筹优化海洋空间布局，提高海洋资源开发能力，推动形成开放活力的海洋空间。

——坚持陆海统筹、人海和谐。在严守自然保护地、生态保护红线和环境质量底线的基础上，统筹考虑陆域与海域、保护和开发的关系，加强对红树林、盐沼、重要河口等陆海连续分布的特殊空间保护，科学布局产业、居住、游憩空间，促进人海和谐，推动海洋可持续发展。

——实施分区分类管理。充分发挥各级国土空间规划的引领和管控作用，基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，结合主体功能区定位和地方实际，优化海岸带分区管控和岸线功能、海岛分类管控，增强海洋资源集约高效利用能力。

——提升海岸带品质和功能。推进海洋生态修复和环境治理，构建通山达海、城海相融的滨海景观体系，统筹航运交通、能源

矿产、渔业养殖、基础设施布局，增强海岸带综合承载力，推动海岸带高质量发展。

——优化近岸海域利用布局。完善围填海总量管控，除国家重大项目外，全面禁止围填海。存量围填海优先用于国家重大建设项目、公共基础设施、公益事业和国防建设等四类项目。合理保障产业用海需求，统筹设置海底管廊登陆点，提高近海空间利用效率。

## 第二节 支撑建设高质量发展战略要地

以湾区引领沿海经济带发展。全面协调陆海资源开发、产业布局、通道建设和生态环境保护，全力提升“六湾区一半岛”整体发展水平。加快广州海洋创新发展之都、深圳全球海洋中心城市建设，强化沿海地市的现代海洋城市综合功能，充分发挥湾区引领带动作用，促进更具活力、魅力和国际竞争力的现代化沿海经济带建设，支撑全省经济高质量发展。

支持培育现代化海洋产业集群。推进海洋优势产业集中集约布局，拓展新兴产业后备发展空间，强化潜力产业基础空间保障，重点支持打造海洋油气化工、海洋旅游、海洋清洁能源、船舶与海洋工程装备、海洋生物等五个千亿级以上海洋产业集群，统筹推进现代海洋产业集聚区、沿海产业平台建设。加强产学研基地、海洋科技创新平台、跨区域海洋创新创业等涉海自主研发平台建

设，大力推进科技兴海产业示范基地、国家海洋高技术产业基地、海洋经济发展试点示范建设，鼓励珠三角海洋科技创新企业在粤东和粤西地区建设海洋高技术成果高效转化基地和产业基地，打造海洋产业高质量发展典范。

促进建设世界一流的海洋港口。保障主要港口配套设施建设，推动区域港口资源整合优化，构建以珠三角港口集群为核心，粤东、粤西港口集群为发展极的“一核两极”发展格局，打造“21世纪海上丝绸之路”国家门户。构建完善的海陆互联互通网络，大力发展以港口为枢纽、“一单制”为核心的多式联运，加强港口与中欧班列、西部陆海新通道、中欧陆海快线等衔接，推动形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。强化重点海洋城市的综合枢纽功能，创新港口建设管理模式，打造一流的口岸营商环境，推动港产城深度融合发展。

支撑打造绿色能源石化基地。科学有序推进近海风电场开发建设，积极探索深远海风电开发，支持珠三角海上风电研发服务基地、粤东千万千瓦级海上风电基地、粤西千万千瓦级海上风电基地等基地建设，优化海上风电选址，打造世界级风电产业基地。充分发挥重点科研机构的创新引领作用，加强天然气水合物勘查、储运、环境监测等技术研究，支持广州、深圳等有条件的地市积极参与天然气水合物产业化，建设天然气水合物产业平台。积极推进海洋能、波浪能等开发利用，加快资源普查和实验性基地建

设。重点保障广州、惠州、汕尾、湛江、茂名、揭阳等地的石化产业发展空间，打造世界级绿色石化产业基地。

拓展蓝色发展空间。加强与港澳地区及相邻省份合作保护开发海洋资源，共建粤港澳、粤闽和粤桂琼三大海洋经济合作圈。提升深圳港、广州港、汕头港、湛江港、珠海港发展能级，促进南部海洋经济圈建设。大力拓展深远海空间，以深海油气、矿产等资源为重点，主动参与国际海洋资源调查，支持广州、深圳、珠海、江门、阳江、茂名、湛江等地积极开发利用深海矿产资源，提升南海开发服务保障能力。发展深远海养殖，推动海洋牧场规模化发展。

### 第三节 提升海岸带空间的综合功能

实施海域分区管理。坚持生态用海、集约用海，陆海协同划定海洋“两空间内部一红线”。在海洋生态空间内划设海洋生态保护红线，加强海洋生态保护区和生态控制区的保护。在海洋开发利用空间内统筹安排渔业、工矿通信、交通运输、游憩、特殊用海区和海洋预留区，按分区明确空间准入、利用方式、生态保护等方面的管控要求。海洋预留区要保障规划期内国家重大用海需求，严格控制其他开发利用活动。合理布局海洋倾倒区，严格海洋倾废监管。

优化海岸线管控和利用。严格保护岸线要禁止开展损害海岸

地形地貌和生态环境的活动。限制开发岸线要严格控制改变海岸自然形态和影响海岸生态功能的开发利用活动。优化利用岸线要提高海岸线利用的准入门槛。划定海岸建筑退缩线，加强自然岸线保护，实行多样化岸线占补模式。

全面提升滨海空间品质。促进海岸带生态空间价值和生活空间品质提升，推进生态型、都市型和旅游型美丽海湾的保护和建设。打通通山、达海、贯城的生态廊道，连通山脉与海岸生态系统，构建陆海一体的魅力生态网络。推动陆海功能衔接，调整优化滨海城市功能布局，打造活力共享、品质一流的滨海空间。优化海岸线利用功能，加快“和美海岛”创建，因地制宜拓展公众亲海空间。

优近用远完善用海布局。统筹各类用海布局，优先保障国防安全、航运交通、能源矿产等资源开发利用的用海需求和安全，严格执行建设项目用海控制标准。推动海上风电项目、海洋养殖向深水远岸布局，促进海上风电与海洋油气开发、深水养殖综合利用，海上风电项目应满足离岸距离 30 公里以上或水深 30 米以上的开发条件限制。统筹海底油气管道、电缆等线性设施敷设的海底廊道，重点加强海上风电电缆集中布局规划和管理，统筹设置集中登陆点。划定管廊保护范围，加强海底管廊保护，在确保安全的前提下推进管廊复合利用、管线集中铺设。

## 专栏 7-1：海洋开发利用空间重点布局引导

### 1. 渔业用海

合理安排珠江口渔场、汕头渔场、抱虎渔场、万山底渔场、放鸡-海陵渔场、湛江硇洲渔场等18个传统渔场及稔平半岛、镇海湾等9个近岸海水增养殖基地等渔业用海布局，拓展深远海养殖空间，满足渔港及渔业设施建设用海需求。

### 2. 工矿通信用海

合理安排国家重大项目、重大战略和海洋矿产能源开发利用等工矿用海布局，主要包括：国家重大建设项目，广东自贸区、广东海洋经济综合试验区及粤港澳大湾区等国家重大战略规划用海，洋东、勒门、海门、靖海、神泉、后湖、甲子、桂山、港口、南鹏岛、沙扒、外罗、新寮、徐闻等近海浅水区海上风电建设及深水区的海上风电建设用海，海上石油、天然气、天然气水合物等油气资源勘探开发用海，波浪能、潮流能、海上光伏等海洋可再生能源开发用海等。

### 3. 交通运输用海

合理安排广州港南沙、新沙、黄埔港区，深圳港盐田、南山、大铲湾港区，珠海港高栏、万山港区，汕头港广澳、海门港区，湛江港霞山、宝满、东海岛、徐闻、雷州港区，东莞港沙田港区，惠州港荃湾港区，江门港广海湾港区，茂名港博贺新港区、吉达港区，阳江港海陵湾港区，汕尾港小漠港区、汕尾新港区，潮州港金狮湾港区，揭阳港惠来沿海港区等重要港区交通运输用海布局，落实沿海重要港区港口、航道、锚地和疏港铁路、滨海公路项目及重要跨江跨海通道建设用海需求，合理安排国家重大项目实施围填海。

### 4. 游憩用海

合理安排环珠江口、川岛-银湖湾、海陵岛-水东湾、环雷州半岛、大亚湾-稔平半岛、红海湾-碣石湾、汕潮揭-南澳滨海旅游“七组团”的游憩用海布局，落实旅游产业园、旅游特色区、重点旅游项目等建设用海需求。

### 5. 特殊用海

合理安排科研教学、军事及海岸防护工程、倾倒排污等用海需求。

## 第四节 加强海岛保护与利用

优化“五岛群”功能布局。坚持保护优先、适度利用的原则，因岛、因地制宜，强化岛群主导功能，促进特色化和差异化发展。珠江口岛群适度发展高栏岛区的临港工业功能、万山群岛区的高

端滨海旅游和远洋综合航运功能、横琴岛区的公共服务功能。大亚湾岛群适度发展平海湾沿岸岛区和大鹏湾-大亚湾岛区的滨海旅游功能、考洲洋岛区的交通运输与临港工业功能。川岛岛群适度发展川山群岛区的滨海旅游和现代海洋渔业功能及交通运输功能、大襟岛区的旅游和公共服务结合的功能。粤东岛群适度发展南澳岛区和红海湾岛区的滨海旅游功能、柘林湾岛区的滨海旅游功能和现代海洋渔业功能。粤西岛群适度发展阳江和茂名沿岸岛区的滨海旅游功能、湛江湾岛区的交通运输与临港工业及滨海旅游功能。

加强海岛分类管控。优化利用有居民海岛，合理控制 57 个有居民海岛开发建设规模，加强海岛自然岸线和生态系统保护。严格保护无居民海岛，对 1906 个无居民海岛实施清单式管理，按照海洋“两空间内部一红线”分区要求，对无居民海岛进行分区分类，对可开发利用无居民海岛按农林牧渔用岛、工矿通信用岛、交通运输用岛、游憩用岛、特殊用岛、其他海岛等功能类型实施差别化管控要求和保护措施。对领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护地内的海岛等具有特殊用途或特殊保护价值的海岛，实行特别保护，提高维护国家海洋权益和区域生态安全的能力。

强化海岛公共服务保障。完善岛屿公共服务配置，改善海岛人居环境，提高资源循环利用水平。支持海水淡化、雨水收集储

存、农业生产、民生保障、防灾减灾等设施建设，提高淡水、新鲜蔬果自给能力。建立以风能、太阳能、海洋能为重要组成的海岛清洁能源供给体系，支持开展多种能源集成的海上“能源岛”建设，率先推进珠海大万山岛波浪能示范工程。

探索海岛开发新模式。多渠道、多模式推进无居民海岛开发利用，率先推进以三角岛为代表的“公益+旅游”用岛、以放鸡岛为代表的旅游用岛、以牛头岛为代表的“工业仓储+城乡建设服务”用岛、以大竹洲为代表的防灾减灾建设用岛。充分利用有居民海岛或大型无居民海岛，以江门上下川岛、汕头南澳岛、阳江南鹏岛和湛江南三岛等海岛为重点，探索发展“跳岛游”，推进生态系统健康、旅游主题鲜明、岛群协调联动的海岛公园建设。支持横琴岛、万山群岛、川山群岛探索建设国际休闲旅游岛，打造具有全球知名度的海岛旅游品牌。

## 第五节 维护绿色安全海洋生态

严守海洋生态保护红线。整体保护潮间带，养护海洋生物资源，维护海洋生物多样性，加强对中华白海豚、中国鲎等珍稀濒危物种的保护，形成类型全面、布局合理、功能完善的自然保护地体系。严格保护红树林、珊瑚礁、海草床、重要河口、重要滩涂及浅海水域、特别保护海岛、珍稀濒危物种分布区、重要渔业资源产卵场、海岸防护生物防护极重要区、海岸防护物理防护极

重要区、沙源流失极重要区、海岸侵蚀极脆弱区 12 类海洋生态保护红线区。

加强典型海洋生态系统保护。加强河口、海湾、滩涂湿地、珊瑚礁、红树林、海草床等典型海洋生态系统保护。全面保护修复沿海红树林和滩涂湿地，切实保护修复湛江雷州半岛海域、茂名-阳江-南鹏列岛海域、珠江口海域的珊瑚礁、海草床生态系统。重点加强热带、亚热带河口和海湾生态系统保护和整治修复，构建粤东和粤西沿海珍稀物种生态廊道和生物多样性保护网络。定期开展资源调查，加强信息化建设和监管，依据资源禀赋、环境容量及受损生态的空间特征，科学制定实施典型海洋生态系统的保护修复规划。

加强海洋污染防治。实施珠江口、汕头港、湛江港等重点海湾河口综合治理，强化河海联动，优化整合入海排污口布局，协同推进控源截污项目建设，强化沿海港口、企业及产业平台污水排放口和河流入海断面监测，提升港口码头及船舶污染物收集、清运能力。建立完善的陆地-海滩（岸）垃圾清运长效机制，实施海滩垃圾的属地化管理。推广绿色海水养殖模式，因地制宜处理养殖尾水，科学布局柘林湾、大亚湾、镇海湾、海陵湾和流沙湾等沿海重点养殖区域的养殖规模和数量。到 2025 年近岸海域水质优良（一、二类）面积比例达到 86%，到 2035 年近岸海域水质稳中向好。

提升海洋防灾减灾能力。开展海洋灾害监测与评价，划定灾害重点防御区，编制灾害风险区划图和风险图。珠三角主要防范风暴潮、赤潮等海洋灾害，粤东粤西地区主要防范风暴潮、灾害性海浪等海洋灾害。主动对接“一带一路”沿线国家和地区，加强在海洋预报减灾等低敏感领域的国际合作。

## 第八章 构建诗意栖居的岭南魅力空间体系

加强地域景观和城乡特色的引导与塑造，充分挖掘文化遗产和自然遗产的多重价值，保护好、传承好、利用好岭南优秀传统文化，打造具有岭南特色、独具魅力的国土空间。

### 第一节 塑造独具魅力的岭南风貌

构建“四位一体”的岭南魅力空间体系。基于广东通山达海、水域密布的地域景观本底和岭南传统文化与现代文明交融互促的文化特色，构建充分展现山海相连的地域景观、碧道成网的流域风光、开放包容的人文特质、风格各异的城乡特色等“四位一体”的岭南魅力空间体系，营造自然生境和美好人居诗意共融的美丽图景。

加强地域景观和城乡特色的引导与塑造。注重区域大尺度景观的整体保护，加强对各类景观多要素、全域性、分层级的引导，分类塑造城市、城镇与乡村的空间特色，充分展现国土空间多样性特质。

推动构建国家遗产保护空间体系。整体系统保护世界遗产、各级文物保护单位、历史文化名城名镇名村、历史文化街区和历史建筑、传统村落、民族村寨、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物、大遗址、地下文物埋藏区、水下文物保护区、水利工程遗产、交通遗产、工业遗产、农业文化遗产、海洋文化遗

产、文化景观、红色文化遗产、地名文化遗产、社会主义建设不同时期的新中国文化财富以及非物质文化遗产的系统保护，积极推进南粤古驿道、历史水系、改革开放优秀建筑、传统风貌建筑等纳入遗产保护体系，夯实国家遗产保护空间基础。

统筹推进历史文化遗产保护与利用。完善历史文化遗产资源数据库，落实各类保护对象的保护范围和必要的建设控制地带管控要求，并纳入国土空间规划“一张图”监督实施。统筹开展文物预防性保护和抢救性保护，增强遗产环境的韧性。对历史文化保护线内可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度。对需依法保护的历史文化遗存，开发建设前应开展建设影响评估。加快发掘不可移动文物资源的多重价值，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。深入实施岭南文化“双创”工程，着力通过文旅、文创、文艺融合推进历史文化遗产合理利用，增强历史文化遗产的生命力和可持续发展能力，推动历史文化保护与城市建设协调发展。

## 第二节 彰显地域景观本底

维护水网交织、河道纵横的岭南水乡特色。基于珠三角水网密布、山水田城有序交织的自然本底，加强对蓝绿网络和水乡景观特色的保护，延续传统水乡风貌，保持水乡景观的连续性、完整性、可持续性。坚持以自然为本、倚水就势，不占或少占水系

湿地、坑塘沟渠，维护原有自然水系肌理。因势利导改造渠化河道，恢复自然深潭浅滩和泛洪漫滩，营造多样性的生物生存环境，充分展现水清岸绿、鱼翔浅底的水乡画卷。加强桑基鱼塘保护，做好佛山桑园围世界灌溉工程遗产的保护和利用，充分挖掘桑基鱼塘文化景观遗产的复合价值。

打造贯通东西、浪漫风情的黄金海岸。充分发挥广东海岸线长、类型丰富的优势，加强海岸线生态保护修复，提升海岸带景观品质，营造多元化海岸景观，形成滨海风情浓郁、自然生态优美、人文活力迸发的绿色发展带。对具有妈祖文化、古代海防文化和海丝文化等历史文化资源和独特人文景观的海洋特色城镇、渔村、海岛等加以整体保护，建设魅力海岸。建设“南海镶边、岭南丝路”的广东滨海旅游公路，串联贯通 14 个沿海城市的滨海空间景观，打造“观海长廊”。

展现山林野趣、隽秀瑰丽的南岭山水胜境。依托北部南岭山地独特的生态资源与人文环境，保育山野森林景观，充分展现北部山区“山林茂、水口清、田野广、屋隐林”的环境基底。加强丹霞地貌、喀斯特地貌、峡谷溶洞、河流湿地、温泉等各类景观和旅游资源的开发保护，突显奇幻丰富的独特风貌和体验多元的休闲空间。加快广东南岭生态旅游公路建设，实现“交通+旅游”融合发展，展现南岭生态资源、自然风光和人文特色。点线面结合推进全域旅游，重点打造南岭国家公园、丹霞山、万绿湖等标志

性旅游景点，大力推广观光体验一体的生态游、乡村游、民俗游，将北部山区建设成为岭南山水特色展示区和具有国际影响力的生态休闲旅游目的地。

营造类型多样、色彩斑斓的林相林貌。以建设南粤秀美山川为目标，全面实施绿美广东生态建设，充分发挥广东森林茂密、植被丰富的生态优势，因地制宜加大重点区域林相改造力度，逐步形成多林种、多树种、多色彩、多层次的林相结构，建成不同季节不同色彩、全年可赏可游的“多彩广东”。精准提升森林质量，统筹点、线、面全域推进绿化美化提质增效，按照“远近结合、统筹布局、突出重点、连线成片”的原则，打造以城镇绿地、森林公园、风景名胜区、国有林场、集体林场等为“斑块”，以河流水系及公路红线两侧为“廊道”组成的全域美丽林相景观。

### 第三节 展现江河流域风光

以万里碧道建设引领流域景观塑造。依托碧道统筹推进水域岸线生态修复，建设丰富多元的景观游憩网络，展现岭南水道繁密、尺度多样的流域景观特色，营造“水清、岸绿、景美”的滨水景观。根据不同河段水系特点，因地制宜提升两岸环境品质，严格划定河道生态缓冲带宽度。对位于乡野地区的碧道，尽量保留原生植被，坚持以生态修复为主，避免过度“景观化”设计。

着力打造珠江文化带和建设韩江、鉴江历史文化长廊。统筹

流域沿线各类文化资源与遗存的保护利用，将流域整治与文化保护传承有效结合，建设彰显自然特色和文化底蕴的人文长廊。高水平规划建设珠江文化带，东江流域建设成为饮水思源文化长廊，西江流域建设成为展示南粤地区文化积淀的魅力廊道，北江流域建设成为南岭山水人文画廊。高质量推动韩江历史文化长廊建设，激活侨文化、“左联”文化等历史遗存，打造“最美家乡河”。大力推进鉴江历史文化长廊建设，彰显百越文化特色。

串联碧道、古驿道、绿道、健身步道形成自然文化遗产游径网络。以大江大河和骨干水道为基础，全面推进万里碧道网络建设。完善省域绿道网布局，引导绿道与碧道叠加串联。持续推进古驿道保护修复和历史文化游径建设，打造永不落幕的自然历史博物馆。全面推动实施百万公里健身步道工程建设，提供多元化的全民健身场所。以碧道、古驿道、绿道、健身步道等区域游憩网络联系国家公园、自然公园等重要生态功能区，连接城乡郊野空间和城市内部公园系统，衔接粤港澳大湾区文化遗产游径，形成生态生活生产协调、有机融合的开敞空间系统。

#### 第四节 保护传承历史文化

加强传统岭南文化遗产的系统性保护。推进与人类起源、文明起源、岭南文化相关的重大考古发现和重要大遗址项目建设，做好马坝人、西樵山、南越国等遗址保护，加快笔架山潮州窑遗

址、青塘遗址等国家考古遗址公园建设，深入挖掘岭南古文化遗址的历史价值。加强城乡历史文化遗产的系统性保护，着重保持完整性、真实性、延续性。推动岭南历史建筑、传统风貌建筑保护，加强冼夫人、惠能、张九龄、梁启超、孙中山等南粤先贤相关文化遗存、名人故居等文化资源保护传承，充分展示岭南文化精神风貌。

充分彰显海丝侨乡文化遗产价值。发挥广东作为古代海上丝绸之路发祥地的历史地位，着力建设海丝商贸文化标识地。大力挖掘海丝、海防文化，加强对“南海 I 号”、“南澳 I 号”、黄埔古港、徐闻古港等遗址和古港的保护，推进海上丝绸之路重点史迹申报世界文化遗产。深入挖掘华侨历史遗存，传承侨乡文化，加强对侨界名人故居祖屋、侨特色历史建筑等侨乡文化遗产的保护，在汕头、潮州、江门、梅州等地建设侨乡文化重点展示区域。大力弘扬商贸文化，重点保护广州十三行、北京路、上下九以及汕头小公园开埠区、潮州牌坊街等具有重要历史文化内涵的特色商贸街区，深入挖掘岭南商业文化底蕴。

着力加强近代革命及红色文化遗产的保护、传承和利用。推动贯穿中国旧民主主义革命、新民主主义革命、社会主义革命和建设时期等各类革命文物资源的整体保护利用。按照国家部署，有序推进长征国家文化公园（广东段）建设。重点加强林则徐销烟池与虎门炮台旧址、黄花岗七十二烈士墓、中国共产党第三次

全国代表大会会址、黄埔军校旧址、广州农民运动讲习所旧址等重要遗址保护，推进南昌起义部队南下广东、中央红色交通线、红军长征过粤北、东江纵队抗战等革命遗址群整体保护利用。重点推进原中央苏区片区、海陆丰片区、长征片区（红一方面军）和广东片区等四个革命文物保护利用片区的整体规划和统筹展示。大力推进广州、韶关、肇庆、梅州、汕头、揭阳、潮州、汕尾、惠州、湛江、茂名等地红色旅游区建设，抓好“红色村”建设，整合提升南粤星火路、南粤“左联”之旅等一批经典红色旅游线路，打造文旅融合品牌。

积极推动改革开放文化资源的保护。推动将改革开放发展进程中形成的，具有重要历史、社会、艺术价值的史迹、遗存纳入历史文化遗产保护体系。加强深圳市莲花山邓小平铜像、深圳改革开放展览馆、中国国家版本馆广州分馆、广州白天鹅宾馆、珠海渔女雕像、汕头《升腾》雕塑等改革开放时期代表性建筑、历史地标，以及深圳大芬村、中英街、华强北、广州北京路等代表改革开放以来流行文化和消费潮流重点区域的保护。推动珠三角各市联合打造富有时代特色、展现广东改革开放精神与成就的改革开放文化遗产游径。

## 第五节 营造城乡特色形象

彰显和而不同的城市形象。统筹考虑城市自然环境、历史文

化、经济社会发展水平等因素，因地制宜确定城市形象定位，加强城市空间形态管控。现代都市突出自然山水本底与时尚繁华有机融合的国际都会形象，历史文化名城突出深厚的历史文化底蕴和独特的古城形象，山水城市突出“显山露水、疏密有致”的城市形象，滨海城市突出“城海相依、拥湾亲水”的独特魅力形象。

凸显风格各异的城镇特色风貌。立足地理区位与自然人文禀赋，分区域引导城镇塑造空间特色，形成各具特色的风貌。珠三角平原地区城镇基于水网纵横、涌滘密布的空间特征，突出依水而聚、因水成镇的空间特色。粤东地区城镇基于江海相连、人地和谐的空间特征，突出城乡交融、精致宜人的空间特色。粤西地区城镇基于地域广袤、拥湾向海的空间特征，突出海天开阔、风情多样的空间特色。粤北地区城镇基于山林巍然、城镇棋布的空间特征，突出依山就势、野趣横生的空间特色。

展现多样文化的乡村风韵。充分尊重广府文化圈、客家文化圈、潮汕文化圈等不同地域村庄在自然条件、生产方式、布局形态等方面的特点，广府乡村注重保护田塘交错的空间特色，客家和少数民族乡村注重保护自然山水格局和民族聚落特色，潮汕乡村注重保护连绵规整的聚落形态特色，努力使丘陵农区更具山村风貌、沿海地区更具渔乡风情、水网地区更具水乡风韵。

## 专栏 8-1：岭南魅力空间体系

### 1.地域景观

基于山地丘陵、平原、水乡等丰富地形地貌和山川秀美、森林覆盖率高、海岸线长的生态优势，构建岭南自然魅力体系，提升自然资源价值。

#### (1) 岭南水乡

包括广佛岭南水乡、东莞水乡片区、江门古劳水乡等珠三角岭南水乡以及南海西樵山桑基鱼塘等景观特色区。

#### (2) 黄金海岸

由全国最长的海岸线、超 200 处优质滨海沙滩、连续贯通的滨海公路以及各具特色的滨海城镇、特色渔村等共同构成的海岸景观带。

#### (3) 南岭山水

包括国家公园、自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园等构成的粤北山野森林景观，以及丹霞地貌、喀斯特地貌、峡谷溶洞、河流、库塘等特色地貌景观。

#### (4) 多彩林相

推进山地丘陵、河流水系以及公路沿线两侧山体重要节点地区的林相改造，构建丰富多彩的林相景观。

### 2.流域风光

以流域为纽带，串联历史文化遗产和重要自然资源景观，统筹生态、安全、文化、景观和休闲功能，构建岭南流域魅力体系，彰显岭南江河流域特色。

#### (1) 万里碧道景观塑造

以万里碧道为统领，协同推进水生态保护与修复、景观与游憩系统构建，营造“水清、岸绿、景美”的滨水景观。

#### (2) 珠江文化带和韩江、鉴江历史文化长廊

充分挖掘珠江流域、韩江、鉴江流域地域文化资源和景观要素，统筹沿线各类文化资源与遗存的保护利用，打造珠江文化带和韩江、鉴江历史文化长廊。

#### (3) 串联碧道、古驿道、绿道、健身步道形成自然文化遗产游径网络

持续推进古驿道保护和修复，加强绿道与碧道的叠加串联，全面实施百万公里健身步道工程建设，形成蓝绿交相呼应的生态廊道，创新线性自然文化空间建设范式。

### 3.人文特质

以更全面、更开阔的视角不断挖掘历史文化内涵，完善历史文化遗产保护体系，拓展丰富历史文化保护内容，构建岭南人文魅力体系。

#### (1) 传统岭南文化遗产

包括世界文化遗产，重大考古发现和重要大遗址；历史文化名城名镇名村、

历史文化街区、历史风貌区以及历史建筑、传统风貌建筑、岭南传统民居等岭南文化遗产；非物质文化遗产和资源等。

#### (2) 海丝侨乡文化遗产

海洋商贸文化：包括广州十三行、北京路、上下九，汕头小公园开埠区、潮州牌坊街、湛江赤坎古商埠等特色商贸文化街区，以及古港、滨海古镇古村等；

海防文化：包括海防卫所、要塞、炮台群、古战场等海防遗址；

侨乡文化：包括汕头侨批文物馆、江门海口埠银信博物馆、开平碉楼文化旅游区、中山群英故里、梅县南口侨乡村等纪念场所和华侨文化展示空间。

#### (3) 近代革命及红色文化遗产

广东人民进行革命斗争的各类遗迹、遗址和纪念设施，包括旧民主主义革命时期各类革命文化资源、党的重要机构旧址，重要事件、重要会议、重要活动、重要战役战斗的遗址和发生地，重要党史人物和革命先烈的故居（旧居）、活动地等，革命历史类纪念馆、陈列馆、纪念园、纪念碑、纪念亭、烈士墓、陵园等。

#### (4) 改革开放文化资源

改革开放以来形成的具有重要历史意义的标志性建筑、场所和特色区域。

#### 4. 城乡特色

塑造和而不同的城市形象，突显风格各异的城镇特色，展现多样文化的乡村风韵，构建岭南城乡魅力体系。

##### (1) 和而不同的城市形象

国际都会：突显自然本底与时尚繁华有机融合的现代国际都会形象。代表城市：广州、深圳。

历史文化名城：突出深厚的历史文化底蕴和独特古城风貌。代表城市：8个国家级历史文化名城、15个省级历史文化名城。

山水城市：突显“显山露水、疏密有致”的城市形象。代表城市：清远、韶关、肇庆、梅州等。

滨海城市：突显“海城相依、拥湾亲水”的城市形象。代表城市：深圳、珠海、汕头、阳江、湛江、茂名、汕尾等。

##### (2) 风格各异的城镇特色

珠三角平原地区城镇突出依水而聚、因水成镇的空间特色，粤东地区突出城乡交融、精致宜人的空间特色，粤西地区城镇突出海天开阔、风情多样的空间特色，粤北地区突出依山就势、野趣横生的空间特色。

##### (3) 多样文化的乡村风韵

广府乡村注重保护田塘交错的空间特色，客家和少数民族乡村注重保护自然山水格局和民族聚落特色，潮汕乡村注重保护连绵规整的聚落形态特色。

## 第九章 健全绿色安全的基础设施支撑体系

坚持以供给侧结构性改革为主线，充分发挥重大基础设施资源配置“先行官”的作用，全面提升基础设施服务水平，确保基础设施建设同经济社会发展、国防建设需要相适应，构建系统完备、高效实用、智能绿色、军民融合、平战结合、安全可靠的现代化基础设施体系，建设现代化韧性安全广东。

### 第一节 全面提升基础设施建设支撑水平

建设现代化基础设施体系。以提升基础设施承载能力，发挥基础设施对国民经济社会发展的基础性、先导性、战略性、引领性作用为目标，统筹经济建设与国防安全，统筹推动新型基础设施与传统基础设施建设，协同推进对全局具有重要影响的交通、水利、能源、信息、环保、物流等重大基础设施建设，不断提升基础设施的绿色化、智能化、数字化水平，建成绿色安全的现代化基础设施支撑体系。

加强对基础设施的规划引导和空间管控。发挥规划对基础设施建设的引导作用，提高各种类型、不同区域基础设施建设的整体性和系统性。科学预测各类基础设施的需求，依托国土空间规划“一张图”协调各类建设项目选址、布局 and 空间规模，合理预留用地空间和通道，确保各类需求的空间布局不冲突。积极引导基础设施共用点位、线位，避绕生态敏感脆弱区域，不占或少占耕

地和永久基本农田、生态保护红线、自然保护地，减少对国土空间的分割和过度占用。纳入本规划的高速公路项目需实施改扩建的，其改扩建工程视同已纳入本规划。加快推动重要公益性基础设施工程管理与保护范围的划定，做好邻避设施与各类限制性要素的统筹协调，提升基础设施协调和保障能力。

推进基础设施空间综合利用。鼓励交通、电力、水利等大型基础设施项目用地立体复合开发，支持综合交通枢纽场站与周边土地一体化规划开发，加强既有公路客运站场盘活和综合利用，推动城乡土地节约集约、设施布局协调和综合服务功能提升。

提升基础设施安全韧性水平。加快基础设施均衡化、分布式、多路径布局，增强交通网络运行和资源能源供应的稳定性与安全性，提高设施随城市发展动态生长、变动的灵活性与适应性，提升城市防御能力和应急响应能力。

## 第二节 统筹现代化综合交通设施建设

打造面向全球的国际门户枢纽。持续提升全省国际联通效率，加快建设粤港澳大湾区世界级机场群和港口群，培育粤东粤西区域性国际门户职能，提升粤北地区综合交通枢纽服务水平，形成链接全球、辐射全国、引领泛珠、更具有国际竞争力和影响力的国际门户枢纽，支撑形成深度融入国内国际双循环的区域发展格

局。到 2035 年，全省公路网密度达到 1.36 千米/平方千米，铁路网密度达到 6.12 千米/百平方千米。

构建内联外通的综合立体交通网络。对接国家综合交通骨干网布局，推进高快速铁路、高速公路和高等级航道网建设，打造“三横六纵两联”的综合运输通道，形成综合立体、能力充分、高效衔接的综合交通网络。以通道集约、线路共享为原则，推进综合运输通道基础设施的一体化规划建设，强化京港澳、沿海、京深港、沪广-西江、粤贵川、粤湘渝、二湛等国家级通道，完善汕昆、粤东北上、汕尾北上、粤西北上等区域性或联络性通道，在京广深、沿海等战略通道预留规划建设高速磁浮系统条件，保障广昆等通道功能提升的空间需求，统筹跨珠江口通道空间资源，做好深圳至珠海等跨珠江口通道项目规划控制，预留琼州海峡通道。围绕畅通国内大循环和联通国内国际双循环，统筹铁路、公路、水运、民航等基础设施规划布局，加快完善全省高快速公路网络，支持京港澳、沈海等高速公路路段扩容升级，加快推动城际轨道和城际铁路网建设，加快赣粤运河等港航项目研究建设，积极推进对外交通、城市群交通、都市圈交通网络高效衔接和有机融合，完善多层次网络布局，加快形成“12312”交通圈。

## 专栏9-1：广东省综合立体交通网主骨架布局

### 三横：

1.沿海通道：自福建进入广东，经潮州、汕头、揭阳、汕尾、惠州、深圳、东莞、广州、中山、江门、珠海、阳江、茂名、湛江，至广西。

2.沪广-西江通道：自福建进入广东，经梅州、河源、广州、佛山、肇庆、云浮，至广西。

3.汕昆横向通道：粤北生态发展区横向通道，经河源、韶关、清远，至广西。

### 六纵：

1.京港澳通道：自湖南进入广东，经韶关、清远、广州、东莞、深圳、佛山、江门、中山、珠海，至香港、澳门。

2.京深港通道：自江西进入广东，经河源、惠州、东莞、深圳，至香港、澳门。

3.粤贵川通道：起自粤港澳大湾区，经珠海、中山、江门、广州、佛山、肇庆，至广西，连接成都。

4.粤湘渝通道：起自粤港澳大湾区，经珠海、中山、江门、广州、佛山、清远，至湖南，连接重庆。

5.二湛通道：自广西进入广东，经湛江，连接海南自由贸易港。

6.粤东北上通道：起自汕潮揭地区，经汕头、潮州、揭阳、梅州，至江西。

### 两联：

1.汕尾北上通道：经汕尾、河源。

2.粤西北上通道：经湛江、茂名。

构筑多层次、一体化枢纽体系。以都市圈为龙头，以重点城市为核心，提升省内综合交通枢纽城市的数量和质量，加快完善机场、港口、铁路枢纽布局，打造层次丰富的国际性-全国性-区域性综合枢纽城市群。全力推动广州、深圳国际枢纽海港和国际航空枢纽建设，打造广州、深圳 2 个国际性综合交通枢纽城市，发挥大湾区核心引擎作用。提升全国性综合交通枢纽发展水平，打造珠海、汕头、湛江 3 个全国性综合枢纽城市。加大区域性综合交通枢纽建设力度，建设佛山、韶关、梅州、惠州、东莞、中

山、江门、肇庆 8 个区域性综合枢纽城市，推进其他 8 个一般性综合交通枢纽城市建设。按照站城一体、产城融合、开放共享原则，做好枢纽建设、轨道交通场站及周边土地综合开发的空间预留、用地功能管控、开发时序协调，推动枢纽业态与经济开发、城市建设融合发展、相得益彰。

加快建成轨道上的大湾区。加快粤港澳大湾区城际铁路建设，完善跨珠江口通道布局，统筹推进联系香港、澳门的跨境城际铁路通道和口岸建设，以强化极点联系、联通珠江口两岸、连接内地与港澳为重点，构建以高快速铁路、城际铁路、高等级公路为骨干的大湾区快速交通网络。完善大湾区铁路枢纽布局，强化高速铁路、城际铁路、城市轨道交通高效衔接，推动城际铁路与地铁系统互联互通，全面推动轨道交通多网融合。以都市圈同城化通勤为目标，推进广州、深圳等中心城市轨道交通向周边城市延伸，强化都市圈中心城市与周边地区轨道衔接，推进都市圈轨道交通网建设，打造广州、深圳都市圈和珠中江地区“1 小时”生活圈。

提升城乡居民出行品质。稳步推进国省道改扩建、铁路提质升级，提升县道、乡村公路技术等级和覆盖率，加快完善公路沿线服务设施。逐步消除干线瓶颈路段，加强与毗邻省份公路标准和建设时序等方面的衔接，加强公路和城市道路衔接，改善特色旅游村镇与县城的交通联系。加强旅游集散中心、自驾车旅居车

营地、自驾驿站、观景台、特色服务区等设施建设，完善旅游公路、特色航道和陆岛码头等设施，促进交通与旅游深度融合发展。

### 第三节 保障水利基础设施网络建设

完善水利基础设施网络布局。聚焦防洪排涝、供水保障等重点领域，构建完善以水库、闸坝等工程为节点，以供水工程（引调水）、堤防建设等工程为线，以蓄滞洪区、灌区建设等工程为面的区域水利基础设施网络，优化区域水资源配置体系，增强水安全保障能力。到 2035 年，全省主要江河堤防达标率达到 85%，农田灌溉保证率基本达到 90%，城乡自来水普及率达到 99%，建成与现代化进程相适应的水资源配置和水安全保障体系。

推进水资源供给骨干工程建设。立足流域整体和水资源空间均衡配置，建设“五纵五横”水资源配置骨干网，完善与“一核一带一区”相适应的水资源配置格局。进一步优化珠三角地区多源互补供水格局，加快珠三角水资源配置工程等项目建设，推进珠中江水资源一体化配置工程等项目前期论证，增强珠三角地区应对供水风险的能力。提升东西两翼水资源调蓄能力，粤东地区进一步完善韩江流域供水体系，推进揭阳引韩、引韩济饶等工程建设，谋划推进粤东地区水资源配置工程，解决部分地区水质型缺水及沿海地区水源性缺水问题；粤西地区合理开发利用并保护地下水，加快建设环北部湾广东水资源配置工程，解决粤西水资源短缺问题。增强粤北地区水源涵养功能，完善河道与蓄水工程双

水源体系，形成江库互补的多源配置格局。

加快防洪（潮）提升工程建设。优化防洪工程布局，以流域为单元构建江河安澜的防洪安全网，加强东江、西江、北江、韩江、鉴江等大江大河及三角洲综合治理，推动干流和重要支流堤防达标建设，加快北江干流治理、韩江高陂水利枢纽、西江干流治理、潯江蓄滞洪区、珠江三角洲及河口整治等工程建设。鼓励生态海堤建设，实施大湾区堤防巩固提升工程，打造东西两翼沿海防潮屏障。实施中小河流治理、病险水库（水闸）除险加固、堤防（含海堤）达标加固、大中型水闸除险加固、山洪灾害防治、农村重点易涝区治理等民生水利工程建设，补齐防洪（潮）减灾薄弱环节短板。加强临时蓄滞洪区建设与管理，提升超标准洪水防御能力。

### 专栏 9-2：水利基础设施重点工程

#### 1. 水资源配置工程

依托东江、西江、北江、韩江、鉴江等主要河流，加快建设珠江三角洲水资源配置工程、环北部湾广东水资源配置工程、粤东水资源优化配置工程，推进珠中江水资源一体化配置工程等项目前期论证，与东深供水工程一起，构建“五纵五横”水资源配置骨干网。持续推进韩江榕江练江水系连通工程、广州市北江引水工程（水源工程）、潮州市引韩济饶供水工程、韶关市南水水库供水工程、深汕合作区引水工程、东江流域水安全保障提升工程、深圳东江取水口上移工程、澳门珠海水资源保障工程、高州水库灌区续建配套与现代化改造工程、粤东灌区等项目建设，加强湛江雷州半岛、韶关南雄盆地等新建大型灌区前期论证等项目建设。

推进深汕特别合作区明溪水库、河源市九潭水库、肇庆市西江大湾水库、阳江市龙门水库等大型水库建设。

#### 2. 防洪提升工程

加快实施韩江高陂水利枢纽、西江干流治理、潯江蓄滞洪区、思贤滘与天河南华生态控导工程等流域防洪骨干工程建设。大力推进纳入国家规划的集雨面积超过 3000 平方千米的江河主要支流治理及独流入海河流治理项目

建设任务。

推进大湾区堤防巩固提升工程、东江干流治理工程、韩江干流治理工程、北江干流治理工程、鉴江干流治理工程等大江大河治理工程建设，实施生态海堤建设工程，推进雷州半岛海堤加固工程、惠州市白花河防洪排涝治理工程、漠阳江出海口综合整治工程等区域防洪排涝工程。

开展省主要江河临时蓄滞洪区、珠江三角洲河口整治工程等前期论证。

#### 第四节 支持能源、信息和环保基础设施建设

支持能源基础设施建设。以安全高效为导向，推动能源储运设施建设，构建多元安全的现代化能源保障体系。加强主干电网建设，持续优化主网结构，构建以粤港澳大湾区 500 千伏外环网为支撑、珠三角内部东西区间柔性直流互联的主网架格局，加快建设粤西第二输电通道，保障各级输变电基础设施建设，预留西北风电光伏和西南水电能源基地至广东的新增特高压输电通道和海上风电登陆输电通道的建设条件。全面加强城乡配电网建设，提升配电网供电可靠性和网架灵活性。持续推动天然气接储配设施建设，推动 LNG 接收站与省域主干管网的互联互通，完善“全省一张网”，稳步推进天然气主干管道“县县通工程”，推进城乡配气管网建设。推进成品油主干管网完善工程，加快形成连接主要炼化基地、覆盖珠三角、连通粤东西北、辐射周边省份的成品油管网网络，优化调整成品油库布局。

保障新型信息通信设施建设。重点保障电信网、物联网、工业互联网、云计算、区块链等信息基础设施建设空间，加快推进光纤网络、5G 网络和数据中心建设，促进传统基础设施数字化

升级改造，建成全国领先的新型信息基础设施。全面建成高水平全光网络。统筹全省 5G 基站建设，推动实现 5G 网络城乡全覆盖，建成粤港澳大湾区 5G 宽带城市群。按照全国一体化算力网络国家枢纽节点布局要求，加快粤港澳大湾区国家枢纽节点韶关数据中心集群建设。

支撑环保基础设施建设。加强环保基础设施建设的空间保障，推进生态环境监测预警能力建设，全面建成功能完善、覆盖城乡的生态环保基础设施体系。加强城乡生活垃圾处理设施、污水收集处理设施用地保障。大力推进危险废物处置设施建设，重点推进医疗废物集中处置设施建设和提档升级，全面完善各县（市、区）医疗废物收集转运处置体系并覆盖至农村地区，确保县级以上的医疗废物全部得到无害化处置。加强核安全与放射性污染防治设施建设，提升核与辐射安全监管和监测能力，持续推进放射性污染防治。

### 专栏 9-3：能源保障重点工程

#### 1. 电厂及配套工程

推动惠州、陆丰、廉江、岭澳、台山核电项目及配套送出线路工程建设，加快湛江、阳江、江门、珠海、惠州、汕尾、汕头、揭阳、潮州等市海上风电场开发及配套送出线路工程建设，建设粤东和粤西千万千瓦级海上风电基地。

加快陆丰甲湖湾电厂 3、4 号，华润电力海丰电厂 3、4 号机组，国粤韶关综合利用发电扩建项目，华能海门电厂 5、6 号机组，茂名博贺电厂 3、4 号机组，粤电惠来电厂 5、6 号机组，国能清远电厂二期，华厦阳西电厂二期 7、8 号机组，湛江京信东海岛电厂二期等纳入国家电力发展规划的支撑性调节性兜底保障清洁煤电项目及配套送出线路工程建设。

#### 2. 输变电工程

建设广州傍海（番禺）、广州南洲（海珠）、深圳中部、深圳皇岗、深圳前海、深圳大空港、佛山雄伟、云浮云城、阳江高新、东莞滨海（沙角）、肇庆德庆、韶关始兴、韶关乐昌等 500 千伏输变电工程。实施珠西南外环配套线路工程、粤西网架优化工程（二期）、五邑-雄伟、穗东水乡线路改造、狮洋-沙角电厂线路增容改造、楚庭第二电源通道 500 千伏线路工程、珠西南点对网送电通道改造、深汕至现代（皇岗）线路工程、穗东换流站网架完善工程、500 千伏茂名至德庆线路工程、500 千伏德庆至西江线路工程、粤东送深点对网通道线路。推进藏东南至粤港澳大湾区直流工程及配套受端深圳、广州、东莞、佛山落点交流配套输变电工程。

### 3. 油气接收存储及管网建设工程

稳步推进天然气“县县通”工程，建设茂名-阳江、惠州-海丰干线、穗莞干线、珠中江干线、琼粤天然气管线等天然气主干管网工程。推进潮州华瀛、惠州、粤东等 LNG 接收站新建扩建及外输管道建设，建设华丰 LNG 储配站（二程接卸）、闽粤经济合作区 LNG 储配站（二程接卸）、阳江 LNG 调峰储备站（二程接卸）等。重点建设惠州-韶关成品油管线、珠三角成品油管道互联互通工程、博贺新港-茂名石化原油成品油管道、粤闽成品油管道工程、西气东输三线闽粤支干线二期项目（广东段）等项目建设。

## 第五节 支撑综合防灾减灾能力建设

建设现代化韧性安全广东。贯彻落实总体国家安全观，坚持以防为主、防抗救相结合的理念，加强灾害风险评估和重点灾害区域识别，明确地震、地质、洪涝等自然灾害综合风险重点防控区域，引导国土空间规划合理布局，完善防灾减灾和应急服务设施体系，提升防灾减灾标准，增强适应气候变化和处置重大突发事件管理能力，推进自然灾害防治体系和防治能力现代化。到 2035 年，全省人均应急避难场所面积不低于 1.6 平方米，形成全天候、系统性、现代化的国土安全保障体系，建成具备巨灾应对能力和快速恢复能力的韧性安全广东。

统筹推进区域洪涝治理。坚持防御外洪与治理内涝并重，逐步建立完善防洪排涝体系，形成流域、区域、城市协同匹配，防洪排涝、应急管理、物资储备系统完整的防灾减灾救灾体系。根据自然地理条件、水文气象特征和人口规模等因素，科学确定洪涝治理空间策略。注重维持河湖自然形态，避免简单裁弯取直和侵占生态空间，恢复和保持城市及周边河湖水系的自然连通和流动性。针对内涝严重地区和重点易涝区，因地制宜推进系统化、区域化改善，着力提升区域洪涝灾害防御能力。

加强地质灾害防治。构建以“隐患点+风险区”双控管理为主线的地质灾害综合防治体系，实现隐患点“监测兜底，能消尽消”、风险区“科学划分、有效管控”，最大限度防范和化解地质灾害风险，推动地质灾害防治从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。开展地质灾害调查与风险区划，实施珠三角等重点地区地面沉降和岩溶地面塌陷专项调查，为地质灾害风险管控、国土空间规划、重大工程选址选线建设等提供依据。在地质灾害高易发区限制新建项目，无法避让的，必须采取工程防治措施。开展区域性地质灾害综合治理，对地质灾害易发、风险程度高的重点区域开展治理，通过差异化综合整治手段，源头降低地质灾害风险。

完善区域公共安全和卫生防控救治空间布局。依托城镇体系，加强区域灾害评估预测和风险防控，完善安全防灾空间体系，提升重大突发事件预警、应急和恢复能力。统筹区域交通设施、供水供电、油气运输、信息通讯等生命线工程建设，构建水、陆、

空协同的疏散救援通道系统，合理安排地下交通设施的纵向布设和平面位置。合理布局各级医疗设施和国家级、省级区域医疗中心，预留应急医疗设施用地，完善大型公共设施平疫转换预案，提升应对突发公共卫生事件的能力。

提升沿海地区应对海平面上升的适应能力。优化海岸带空间布局，充分考虑中长期海平面上升对沿海地区土地、水、生态等的影响，合理布局重点适应区，预留滨海生态系统后退空间，提升沿海国土空间的海平面上升适应能力。沿海城市总体布局应将海平面上升影响作为依据，规划人口、产业集聚的区域时应避让海平面上升高风险区，应急避难场所和救灾物资储备库的规划选址应与海平面上升高风险区保持安全距离。推进海岸带修复和防护林等生态工程建设，充分发挥沿海生态系统的天然防护作用，形成抵御和缓解海平面上升和极端海洋天气气候事件影响的自然屏障。

加强重大危险源用地管控。规范化工园区建设管理，严禁在地震断层、地质灾害高易发区、生态保护红线、永久基本农田、自然保护地、饮用水源保护区、天然林保护重点区域以及其他环境敏感区选址布局化工园区。对化工、油气仓储企业及油气长输管线等周边实施严格安全防护管理，禁止在安全防护距离内布局商业、居住、公共服务等设施，对不符合安全防护距离要求的危险化学品生产企业进行改造达标、搬迁或关闭退出。严格控制尾

矿库数量，严控新建独立选矿厂尾矿库，严禁新建“头顶库”、总坝高超过 200 米的尾矿库，严禁在距离江河干流岸线 3 千米、重要支流岸线 1 千米范围内新（改、扩）建尾矿库。民用核设施周围应划定限制区和应急计划区，限制人口的机械增长，并安排应急所需的各项设施。

### 专栏 9-4：广东省防灾减灾重点工程

#### 1. 地质灾害防治工程

全省开展 1:50000 地质灾害风险调查评价，在受地质灾害威胁严重的集镇等人口聚居区开展 1:10000 地质灾害精细化调查与风险评价。以珠三角为重点，在地面塌陷高易发区逐步开展大比例尺岩溶塌陷专项调查与研究，在沉降严重区域开展软土地面沉降专项调查。建设珠三角、雷州半岛地面沉降及广花盆地隐伏岩溶区地面塌陷专业监测网，为城市建设特别是大型基础设施、地下空间开发活动及高密度的人居工程提供地质安全保障。加强地质灾害隐患点综合治理，优先采取避险搬迁、工程治理手段开展地质灾害隐患点综合治理；对无法实施避险搬迁和工程治理的隐患点全部实施专业监测。

#### 2. 海洋灾害防治工程

开展全省沿海市（县）风暴潮、海啸灾害风险评估与区划，划定海洋灾害重点防御区，查明重点区域抗灾能力；推进海堤达标建设和生态化改造，提升沿海城市抵御台风、风暴潮灾害能力；建立和完善海洋多要素立体观测网，做好海洋灾害预警预报业务、海洋生态预警监测业务等平台建设。

#### 3. 防震减灾工程

开展主要活动断裂调查监测工程，确定活动断裂附近构（建）筑物安全避让距离。加强房屋建筑和基础设施的地震灾害风险监测和隐患排查，定期开展地震灾害风险评估，对抗震能力不足的房屋设施开展抗震加固，提升城镇地震安全韧性。推进地震监测预警体系建设工程，推动地震监测站网升级；开展粤东、粤西和珠江三角洲地震区划、地震小区划和震害预测。推进地震应急救援能力提升工程，健全各地级以上市地震应急指挥中心，建设“国家、省、市、县”四级联动的灾情速报平台。

#### 4. 排水防涝工程

保护江河湖泊、湿地、蓄滞洪区等天然雨洪通道和自然调蓄空间，开展洪涝风险控制线和内涝灾害风险线划定。实施河湖水系和生态空间治理与修复、排涝通道建设、雨水源头减排等工程，建成排水防涝工程体系。

#### 5. 应急救援基地建设工程

建设省应急指挥中心和珠三角（肇庆）、粤东（潮州，依托国家东南区域应急救援中心）、粤北（韶关）、粤西（湛江）等4个区域应急救援中心，主要承担重大灾害时就近快速响应、组织救援和指挥协调等任务。

建设1小时覆盖全省的应急航空救援场站网络，依托粤北（韶关）区域应急救援中心建成省应急航空救援中心，建设梅州、惠州、江门、清远、韶关、河源、湛江、茂名、肇庆、云浮10个驻防基地；完善韶关、梅州、河源、清远等4个矿山救护基地。

完善国家（广东）陆地搜寻与救护基地建设，建设省级综合消防救援中心，承担重大灾害事故应急救援培训等任务；推进区域大型消防救援站建设，在广州、惠州、珠海建设三座区域消防救援中心（超大消防救援站）。

完善国家海上交通应急救援基地布局，建设汕尾（或惠州）、徐闻救助基地码头工程和粤东（大湾区）应急抢险打捞综合基地，建设汕头（或揭阳）、湛江飞行基地起降配套设施，完善广州基地新会码头改造配套工程。

建设广东省暨广州市应急物资保障基地，完善广东省防汛抗旱防风物资储备中心（中央防汛抗旱物资肇庆仓库）、省防汛物资粤北仓（韶关）和省防汛物资储备库（佛山），支持粤东、粤西、粤北建设若干省级区域性应急物资保障基地，支持粮食物流重点线路、节点上的粮食仓储物流项目建设。

## 第十章 携手港澳共建国际一流湾区

携手港澳推进基础设施互联互通、产业协同互补互促、公共服务共建共享、生态环境共保共治，协同构建结构科学、集约高效的大湾区空间发展格局，共建国际一流湾区和世界一流城市群。

### 第一节 共优高效一体的功能空间组织

建设联动发展的网络化空间格局。发挥香港-深圳、广州-佛山、澳门-珠海强强联合的引领带动作用，强化港深、澳珠合作，积极对接香港“北部都会区”，加快广佛同城化建设，提升大湾区整体实力和全球影响力。引导重点发展平台、科技创新节点沿重要交通廊道集中布局，强化轴带支撑作用。完善高快速交通网络建设，支持各功能节点差异化发展，促进跨界地区空间协调布局，强化都市圈核心区、都会区、外围地区的联动，形成组团式、多中心、网络化的空间格局。

强化广深“双城”联动的核心引擎功能。推动广州、深圳立足“双区”建设全局谋划国土空间布局，共建具有全球影响力的大湾区“双子城”，放大核心引擎的辐射带动和示范效应。以高速铁路、城际轨道、高速公路为依托，强化广州、深圳两市核心区之间的直联直通，以城际地铁、市域快线等中距离大运量轨道交通加强核心区与广深发展轴带上各功能节点之间互联互通。支持两市协同布局重大科技基础设施，联合实施战略性新兴产业重大工程，

共同推动大湾区建成更高水平的高质量发展动力源。

集中资源打造“黄金内湾”。依托各类重点平台，促进高端产业功能和高等级公共服务资源向环珠江口地区集中配置，打造国际一流的湾区门户。保障粤港澳大湾区珠江口一体化高质量发展试点空间需求，强化环珠江口地区内外空间协同布局，引领都市圈和城市群一体化发展。统筹推进环珠江口轨道交通、高速公路和珠江口东西两岸跨江跨海通道布局建设，促进相邻城市轨道系统“多网融合”，形成环珠江口多层次的同城化交通廊道网络。统筹自然资源开发利用与保护，做好环珠江口地区生态保护重点地区的空间管控和整治修复。预留重点平台扩区空间，对重点战略区域予以重点谋划和资源保障。

建设协同一体的都市圈。支持建设广州强核心簇群式都市圈，强化广州作为国家中心城市和综合性门户城市的带动作用，加快推进广佛全域同城化、广清一体化建设，加强广州与肇庆、云浮、韶关等周边城市协同发展。支持建设多中心网络化的深圳都市圈，强化深圳作为科创中心的引领作用，加强深莞惠跨界协同，强化深圳对汕尾、河源等周边城市的辐射带动。推动珠江口西岸空间协同布局，积极发挥横琴粤澳深度合作区影响力，以珠海、江门等大型产业集聚区为龙头引领珠江西岸先进装备制造产业带发展，依托五桂山、磨刀门水道培育区域共享的高品质生态空间。

## 专栏 10-1：跨界空间协调重点地区

- 1.广州-佛山交界地区：广州南站-佛山三龙湾片区-广州荔湾海龙片区，花都-三水、白云-南海、荔湾-南海、南沙-顺德。
- 2.广州-东莞交界地区：广州新塘，东莞中堂、道滘、望牛墩、麻涌、洪梅。
- 3.广州-惠州-东莞交界地区：广州石滩，惠州石湾、园洲、罗阳、龙溪，东莞石碣、石龙。
- 4.深圳-东莞交界地区：深圳宝安、光明、龙华、龙岗，东莞虎门、长安、大岭山、大朗、松山湖、黄江、塘厦、樟木头、凤岗、清溪。
- 5.深圳-惠州-深汕特别合作区交界地区：深圳坪山、坪地、葵涌，惠州秋长、淡水、新圩、大亚湾西区、澳头、霞涌、黄埠，深汕特别合作区小漠、鹤埠。
- 6.落马洲-河套地区。
- 7.珠海横琴。
- 8.珠海-中山交界地区：珠海唐家湾、前山，中山南朗、横门岛、坦洲。
- 9.珠海-江门交界地区：珠海富山工业园、江门银湖湾滨海地区。
- 10.佛山-肇庆交界地区：佛山三水、佛山高新区，肇庆四会、大旺、高要、肇庆高新区。
- 11.东莞-惠州交界地区：惠州仲恺高新区，东莞谢岗、桥头。
- 12.中山-佛山-江门交界地区：中山小榄、古镇、东凤、东升、横栏、南头、阜沙，佛山均安、容桂，江门荷塘。

## 第二节 共谋示范引领的创新发展平台

构建开放协同的科技创新走廊。推进广深港、广珠澳两条科技创新走廊建设，依托高铁、城际铁路、高速公路等高快速复合型交通通道，引导大湾区科技创新资源集中布局，支撑建设大湾区国际科技创新中心。发挥广州高校及科研院所集聚优势、深圳科技产业创新优势，打造港深莞、广佛、澳珠三个创新极点。发挥科技创新走廊沿线城市制造业和产业平台集聚优势，建设具有全球影响力的先进制造基地、科技成果转化基地。

打造高水平科技创新载体。支持重点领域国家、省级实验室和国家重大科技基础设施建设，支持粤港澳高校合作办学，携手港澳共建世界一流的重大科技基础设施集群，打造重大原始创新的重要策源地。依托科技（学）城、高新区、高技术产业基地等创新载体，建设创新要素流动畅通的跨境合作平台。支持河套深港科技创新合作区、横琴粤澳深度合作区、广州创新合作区等科技创新合作区建设。加快中新广州知识城、广州科学城、南沙科学城、广州人工智能与数字经济试验区、深圳光明科学城、深圳西丽湖国际科教城、大运深港国际科教城、佛山三龙湾科技城、东莞松山湖科学城、惠州潼湖生态智慧区等重点创新平台建设。支持国家、省级高新区空间整合、扩容和“一区多园”建设。

拓展粤港澳青年创新创业空间。支持粤港澳青年创新创业基地建设，重点建设粤港澳大湾区（广东）创新创业孵化基地、深港青年创新创业基地、前海深港青年梦工场、南沙粤港澳（国际）青年创新工场、横琴澳门青年创业谷、广州科学城粤港澳青年创新创业基地、佛山港澳青年创新创业孵化基地、中山粤港澳青年创新创业合作平台、中国（江门、增城）“侨梦苑”华侨华人创新创业聚集区、东莞松山湖港澳青年创新创业基地、东莞滨海湾港澳青创基地、惠州仲恺港澳青年创业基地、肇庆市港澳青年创新创业基地等，强化港澳青年创新创业基地空间保障。

### 第三节 共塑优质共享的魅力宜居环境

建设跨界一体的都市生活圈。推进“都市圈公交”建设，促进都市圈内部跨市轨道快线与快速公交对接及同城化运营，提升地铁站点密度。强化连通港澳的轨道交通连接，推动深港西部快轨建设，推进澳珠联通工程，形成大湾区1小时生活圈。统筹都市圈功能布局，强化跨界交通网络支撑，形成疏密有致、宜居适度、包容共享的生活空间。在港澳居民集中的粤港澳合作平台，加强与港澳民生公共服务和社会保障体系标准对接，打造跨界共享的居民优质生活空间。

打造一批具有国际及区域影响力的活力节点。以城市中心区和枢纽门户地区为重点，配置面向国际交往的会展博览、文化创意、科技创新、体育活动、旅游观光等功能，形成一批具有一流水准的国际性活力节点。以各市新城为重点，合理配置商贸商务、旅游休闲、文化科技等功能，形成一批区域性活力节点。

建设独具魅力的世界级旅游目的地。优化旅游场所空间供给，建设富有文化底蕴的旅游景区、度假区和特色鲜明的旅游休闲城市、街区，支持文化和旅游小镇建设，创建国家全域旅游示范区。携手港澳建设粤港澳大湾区文化遗产游径，串联各类文化和景观节点，加强海上丝绸之路文化遗产保护，打造世界级旅游目的地。

#### 第四节 共筑绿色安全的美丽韧性湾区

建设“北屏南湾、蓝心碧廊”的生态安全体系。筑牢大湾区北部连绵山体生态屏障，重点加强天露山、鼎湖山、南昆山、罗浮山、莲花山等外围山体保护。共建南部美丽蓝色海湾，以沿海基干林带、滨海湿地、重要河口、海湾、海岛为主，以大亚湾、珠江口、黄茅海、广海湾等地区为重点，全面强化海岸及近海海域生态防护功能。以狮子洋为中心共育湾区生态蓝心，出海口向北以广州番禺、南沙-东莞水乡为主体共同打造绿色生态水网和都市亲水空间，向南依托伶仃洋海岸建设国家海洋公园。构建互联互通生态碧廊，依托东江、西江、北江等主要水系，建成“碧道+风廊+绿道”的复合型廊道体系。

形成“绿意融城、便捷可达”的开敞空间体系。依托广州白云山、帽峰山、佛山皂幕山、大南山、江门古兜山、中山五桂山、深莞惠邻接地区的银瓶山、大岭山、塘朗山、清林径、白云嶂等生态绿核，打造具有“区域绿肺”功能的开敞空间。支持广州、深圳、珠海等城市利用大面积连片开敞空间打造“城市绿心”。

构筑“绿色安全、弹性灵活”的韧性支撑体系。加强与港澳在自然灾害监测预报、应对全球气候变化等方面的合作，定期开展湾区气候变化影响预测与风险评估，联合应对海平面上升、气象灾害、地质灾害、海洋灾害和水资源短缺等问题，分级分类分区明确风险防范与治理措施。加强湾区滨海红树林生态系统保护与

恢复，保育兼具生态韧性与岭南风貌特色的基塘、水田、水乡等空间要素，构建区域性防灾隔离带和通风廊道。加强海绵城市建设空间保障，提升区域防洪安全体系应对极端气候的能力。综合考虑人群分布以及设施选址、建设需要，预留城市应急空间战略留白用地。

## 第十一章 支撑打造国内国际双循环的战略支点

深化高水平对外开放，畅通支撑“双循环”的陆海大通道，加强区域协调联动发展，促进“一核一带一区”协调发展，推动构建新发展格局，全力打造国内国际双循环的战略支点。

### 第一节 构建高水平对外开放新格局

加强与“一带一路”沿线国家和地区互联互通。建设面向东南亚、欧洲、远东地区的国际陆路大通道，加快推进川贵广-港澳-南亚国际物流大通道、广州国际港公铁联运枢纽、广州东部公铁联运枢纽（广州国际物流产业枢纽）、深圳商贸服务型国家物流枢纽、东莞（石龙）铁路国际物流基地、东莞常平铁路进出口货物装卸点建设，支持湛江参与共建西部陆海新通道，强化海铁联运效能，提升中欧班列运营水平。积极参与“21世纪海上丝绸之路”港口网络体系建设，以铁水联运、江海联运、江海直达等为重点，构建立足粤港澳、辐射亚太、面向全球的水上物流大通道。

推动建设一批高水平对外开放平台。强化资源要素支撑，积极推进横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区、南沙粤港澳重大合作平台建设，打造高水平对外开放门户枢纽。加强对广东自贸试验区的空间保障，积极争取自贸试验区扩区。大力发展特色合作平台，加快汕头华侨经济文化合作试验区和广州穗港智造合作区、佛山顺德粤港澳协同发展合作区、惠州潼湖生态

智慧区、江门大广海湾经济区，以及东莞、中山、肇庆等地高水平对外开放平台的建设。

打造一批国际科创产业合作高地。高水平建设国际合作产业园，重点推进中新（广州）知识城、广州国际生物岛、佛山中德工业服务区、广东（湛江）奋勇东盟产业园、中以（东莞）国际科技合作产业园、中以（汕头）科技创新合作区、中德（中山）生物医药产业园、中韩（惠州）产业园、中欧（江门）中小企业国际合作区建设，加强与日本、韩国、新加坡、欧洲、美国等国家和地区的经贸合作。加强科技创新合作，推进与“一带一路”沿线国家和地区共建创新孵化中心、联合实验室或技术转移中心。

搭建“读懂中国”的人文交流平台。充分发挥广州、深圳两个现代化国际大都市的引领作用，打造高端国际交流平台，加强文化、教育、医疗、体育、旅游等国际交流合作。规划建设具有国际先进水平的重大文体设施，推进会议会展场馆及配套设施建设和提升改造，为各类国际交流活动和重大赛事场馆建设做好空间预留和保障。充分发挥汕头、潮州、中山、江门、梅州等侨乡优势，加快建设一批华侨华人文化交流合作平台，在推动国内国际双循环中做好“侨”的文章。

## 第二节 促进区域协调联动发展

推进区域间融合发展、协同共享。着眼畅通产业循环、市场

循环、经济社会循环，完善东联闽浙沿海城市群、西接北部湾城市群、北通长江中游城市群、南衔海南自由贸易港的省际交通网络，强化与国家重要城市群间的多通道布局，拓展与京津冀、长三角、成渝地区等重要城市群及国内重要节点城市、物流枢纽的联系，保障南部海洋经济圈与内陆腹地交通网络提升能级的用地用海需求，构建深度融合、协同共享的区域发展格局，提升广东在国内国际双循环中的战略支点作用。

共同推动珠江流域生态保护与高质量发展。建立健全珠江流域协调发展体制机制，加强对珠江流域生态保护和高质量发展中重大问题的深入研究和省际协作。协同推进珠江流域生态保护与环境治理，建立健全滇黔桂湘赣粤六省（区）环保协调和流域突发环境事件应急处理机制。与广西、湖南、江西等携手推进南岭生态屏障保护和修复，共同加强南岭生物多样性保护。加强产业合作，加快珠江-西江经济带、粤桂黔滇川高铁经济带等建设，推进粤桂合作特别试验区、“两湾”产业融合发展先行试验区（广西玉林）等省际平台建设，支持沿海地区产业有序转移，促进产业组团式承接和集群式发展。加快建设干支衔接、区域成网、江海贯通的珠江黄金水道，推动珠江水运安全高效发展。强化区域旅游协作，共建“粤桂画廊”与黔粤红色研学旅游线路。

加强与海南自由贸易港合作。发挥湛江作为粤港澳大湾区和海南自由贸易港两大国家战略重要连接点和支撑点作用，支持湛

江、茂名积极参与和对接海南自由贸易港建设，打造粤港澳大湾区与海南自由贸易港的战略联动走廊。协同构建粤桂琼海洋经济合作圈，共同开发海洋资源，保护海洋生态环境，协同推进近海海域水污染防治，共建蓝色生态海湾。加快推进琼州海峡港航一体化，支持湛江联动海南建设先进制造业基地，携手共建琼州海峡经济合作区。

推动与北部湾城市群协同发展。支持湛江、茂名、阳江参与北部湾城市群建设，促进基础设施共建、资源整合和产业协调发展。推动湛江-北海粤桂北部湾经济合作区、粤琼（徐闻）特别合作区等建设。加强与广西壮族自治区的交通联系，推进南宁-湛江、贺州-连山、韶关-贺州、博白-高州、昭平-广宁、北流-化州、玉林-信宜等跨省高速公路和南宁-玉林-深圳、柳州-梧州-广州、合浦-湛江、岑溪-罗定、岑溪-茂名等跨省铁路项目建设。充分发挥湛江作为陆海联动发展重要节点城市和西部陆海新通道重要枢纽的作用，完善“北拓南联”通道网络，带动粤西地区全面对接西部陆海新通道建设。

促进粤闽浙沿海城市群联动发展。充分发挥汕头作为粤港澳大湾区和粤闽浙沿海城市群重要连接点作用，支持汕潮揭和梅州积极参与粤闽浙沿海城市群建设，合作发展海洋经济，共建海洋经济示范区。依托厦深铁路及沿海高铁，推动汕潮揭地区与深圳、厦门及沿线沿海城市产业资源的梯次布局和高效配置，支持汕头

加快建设区域创新中心，充分利用深圳、厦门科技创新资源和优势，引领带动粤东地区协同发展。加快推进漳汕铁路规划建设，促进基础设施互联互通。提升闽粤经济合作区产业合作水平，推动重大项目优先落地，促进省际合作和区域联动发展。

### 第三节 推动“一核一带一区”协调发展

促进“一核一带一区”协作联动。进一步发挥珠三角核心区辐射作用和示范效应，推动广州、深圳与汕头、湛江深度协作，形成“双核+双副中心”动力机制，构建形成以珠三角城市群为引领，城市群和都市圈融合发展，带动全省城乡互补、深度融合的空间格局。充分发挥汕尾、阳江的战略支点功能，推动东西两翼与珠三角沿海地区产业衔接联动、城市“串珠成链”，整合沿海地区港口物流、临港工业等资源，实现沿海地区优势互补、分工协作。积极支持北部生态发展区对接湾区大市场，大力发展以生态农业、绿色工业、生态旅游为主体的生态产业体系，高水平建设“米袋子”“菜篮子”“果盘子”“水缸子”和“康养地”“后花园”，将生态优势转化为特色产业发展优势。促进革命老区、民族地区、资源型地区 and 老工业城市等加快振兴发展，支持梅州建设赣闽粤原中央苏区对接融入粤港澳大湾区振兴发展先行区。

加强“一核一带一区”交通联系。强化沿海经济带大通道大枢纽建设，重点加强珠江口跨江通道及沿海地区高快速铁路建设，

完善北部生态发展区至沿海经济带运输通道布局，保障粤东、粤西、粤北与珠三角陆路2小时通达，粤东、粤西、粤北之间陆路3小时通达，支撑“一核一带一区”多向对流发展，增强珠三角核心区对全省的辐射带动作用。进一步谋划北部生态发展区东西向高速铁路通道布局，补齐北部地区横向交通联络的短板，完善各市重点功能区的快速交通网络建设，顺畅东西两翼和北部生态发展区城际、市域、农村道路微循环，实现相邻城市1小时互相通达主城区。

搭建产业协作和要素对流平台。创新完善、探索推广深汕特别合作区、广清经济特别合作区管理体制机制，探索多元化协同开发模式，有序发展“飞地经济”。鼓励珠三角与东西两翼、北部生态发展区合作共建产业平台，重点支持韶关国家产业转型升级示范区、河源深河产业共建示范区、梅州梅兴华丰产业集聚带、云浮氢能和金属智造产业基地、汕尾陆丰沿海新型能源和装备制造产业带等平台建设。推动共建协同创新平台，重点支持汕头、湛江等地建设省级实验室，鼓励珠三角高校和科研院所到东西两翼和北部生态发展区合作办学。推动东西两翼企业在珠三角设置总部与研发中心，实现“逆向孵化”“逆向创新”。

#### 第四节 加强国内国际双循环的基础保障

强化对内外贸一体化发展的物流网络支撑。加强国际航空货

运能力建设，提升国际海运竞争力，推动中欧班列高质量发展，加快推进国际道路运输便利化。围绕产业空间布局，推进综合交通枢纽和国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地及相关集疏运网络建设，促进综合交通枢纽和国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地等与周边地区旅游休闲、商贸、文化、邮政快递等功能空间的统一规划，构建“通道+枢纽+网络”的现代物流运行体系。支持县域商贸物流基础设施建设和改造升级，畅通区域间、城乡间流通网络，促进高效通达国内国际市场。

加强战略性矿产资源安全保障。推动曲江大宝山-翁源红岭铜多金属矿、曲江瑶岭-南雄棉土窝钨矿、云安高枨-南沙河钨锡锑多金属矿、仁化凡口铅锌锆矿、新丰雪山-左坑稀土矿等5个能源资源基地建设，打造供给核心区。建设国家规划矿区，原则上国家规划矿区主要矿种新建矿山规模达到中型以上，建成保障战略性矿产安全供给的接续区。加强稀土、钨、锡等战略性矿产保护与储备，将列入国家稀土矿产地储备试点的矿区以及暂时未达开发利用条件的离子型稀土矿远景区划定为战略性矿产资源保护区。确定重点勘查区和开采区，推动重点勘查区的找矿工作，引导各类资源要素向重点开采区集聚。加强地热资源勘查与开发利用，支持规模化利用浅层地热能。

### 专栏 11-1：战略性矿产资源保障区名录

能源资源基地：曲江大宝山-翁源红岭铜多金属矿、曲江瑶岭-南雄棉土窝钨矿、云安高枨-南沙河钨锡锑多金属矿、仁化凡口铅锌锆矿、新丰雪山-左坑

稀土矿等 5 个。

国家规划矿区：阳春石藁-小南山铜多金属矿、揭阳五经富-潮州厚婆坳锡多金属矿、信宜银岩-罗定旗山锡矿、封开圆珠顶铜钼矿、肇庆黄泥坑金矿等 15 个。

重点勘查区：英德大镇、惠东莲花山等 18 个。

重点开采区：韶关大宝山铜多金属矿，乐昌梅花大坪、韶关瑶岭钨锡矿，大埔五丰、新丰雪山、揭阳五经富、平远仁居稀土矿，高要河合金矿，鹤山白云地、仁化凡口外围、云浮高枧铅锌矿等 11 个。

拓展能源资源储备空间。推进广州、深圳、阳江、潮州等地天然气调峰储气库及佛山三水地下盐穴储气库建设，在重点消费地区留足内陆 LNG 储存设施用地。落实国家油品储备保供机制，合理安排石油储备空间，重点建设湛江、茂名、揭阳三大原油商业储备基地。依托煤炭消费地、铁路枢纽、主要港口建成煤炭接收与中转储备梯级系统，新建扩建珠海国能煤炭储运中心、湛江港、阳江港和国能台山电厂等码头泊位，鼓励大型燃煤电厂新建扩建储煤场地。合理配置应急备用和调峰电源，布局建设一批抽水蓄能电站，鼓励珠三角中心城市建设储能电站。

### 专栏 11-2：能源储备重点工程

积极推动广州 LNG 应急调峰气源站（二程接卸）、深圳天然气储备和调峰库（二程接卸）、阳江 LNG 调峰储气库（二程接卸）、潮州闽粤经济合作区 LNG 储配站（二程接卸）的建设。审慎推进粤西 LNG 接收站前期工作，为“十五五”及后续做好项目储备。

建设茂名、惠州、揭阳、湛江等原油加工和储备基地。

推动珠海国能煤炭储运中心、湛江港、阳江港、国能台山电厂等码头泊位及燃煤电厂储煤设施建设。

建设云浮水源山、肇庆浪江、汕尾三江口、惠州中洞、河源岑田、梅州二期、阳江二期、茂名电白、韶关新丰、潮州青麻园等抽水蓄能电站及配套送出线路工程。

## 第十二章 全面提升自然资源利用管理水平

以自然资源治理体系和治理能力现代化建设为重点，不断改革创新，全面提升自然资源利用管理水平，建设自然资源高水平保护高效率利用示范省，在统筹资源保护和利用上走出具有时代特征、广东特色的新路子。

### 第一节 加强全民所有自然资源资产管理

统筹推进全民所有自然资源资产产权制度改革。健全全民所有自然资源资产产权体系，推动经营性全民所有自然资源资产所有权与用益物权分离，深化集体林权制度改革，完善地下空间、海域产权制度体系。以不动产登记为基础，全面开展自然资源统一确权登记。构建地方政府代理行使所有权的工作机制，编制省级以下政府代理行使全民所有自然资源资产所有者职责的资源清单。开展自然资源统一调查评估监测，统筹推进全民所有自然资源资产清查核算，编制自然资源资产负债表。健全自然资源资产监管体系，贯彻落实领导干部自然资源资产离任审计制度。

构建自然资源有偿使用制度。推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，建立自然资源开发使用成本评估机制，推动建立能够反映所有者权益、市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的自然资源价格形成机制。加强对垄断环节的价格监管，建立健全定价成本监审制度和价格调整机制，完善价格决策程序

和信息公开制度。完善自然资源资产分等定级价格评估制度，推进自然资源资产价值核算，建立统一的自然资源交易市场，健全自然资源开发补偿和开发收益分配机制。

创新自然资源资产管理模式。探索所有权和监管权分离的自然资源资产管理方式。按照“全覆盖、全要素、全过程”的要求，逐步健全所有自然资源资产全生命周期管理制度，强化资源出让、开发利用、生产运营和到期回收或退出的全流程管理。搭建全省上下联通的全民所有自然资源资产管理信息系统，实现海量多源异构数据全生命周期的一体化管理。建立自然资源资产的多部门协同监管机制，推动跨部门、跨区域监管资源共享。积极研究自然保护地、重要水源地等关键生态区位森林资源的国家赎买政策。以南岭国家公园创建为契机，建立健全自然保护地内自然资源资产特许经营权制度。

## 第二节 推进自然资源重点领域改革创新

推进自然资源审批制度改革。以“多规合一”为基础，全面推进规划用地“多审合一、多证合一、多测合一、多验合一”的“四合一”改革，探索用地、用海、用林协调联动审批机制。分类推进自然资源管理涉企经营许可事项审批制度改革，实现“证照分离”，优化营商环境。推进矿产资源管理改革，全面实行矿业权竞争性出让，严格控制协议出让，积极推进“净矿”出让，实行同

一矿种探矿权采矿权出让登记同级管理。

深化农村土地制度改革。全面推进农村土地征收制度改革，缩小土地征收范围，规范土地征收程序，制定实施征地区片综合地价，完善对被征地农民的合理、规范、多元保障机制，合理分享土地增值收益。按照国家统一部署，审慎稳妥推进集体经营性建设用地入市试点，坚持同地同权同责，在符合规划、用途管制和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。稳妥推进宅基地制度改革，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置，健全宅基地权益保障方式，完善宅基地审批制度，探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制，盘活利用闲置宅基地和农房，增加农民的财产性收入。

创新自然资源市场化配置方式。推进土地要素市场化配置改革，提高土地要素市场配置效率。扩大国有土地有偿使用范围，将营利性基础设施、公用事业用地纳入土地有偿使用范围。建立健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，推行工业用地“标准地”“带项目”“带方案”供应模式，探索建设只租不售的标准厂房。探索发挥金融创新对林业生态建设的助推作用。建立海域、无居民海岛使用金征收标准调整机制，健全海域、无居民海岛使用权市场化出让制度。

探索耕地保护网格化管理新机制。建立省、市、县、镇、村五级耕地保护网格化和信息化监管机制，以行政村为单位设立耕

地保护网格化基本管理单元，推行耕地日常巡查，鼓励公众积极参与耕地保护监督，推动耕地保护监督监管关口前移、重心下移。实行耕地恢复项目全流程监管，强化恢复耕地后续管护，确保恢复耕地长期稳定利用。

探索创新生态产品价值实现新路径。完善市场化路径，通过市场配置和市场交易，推动生态产业化经营，实现农产品、林产品、工业品和服务产品等可直接交易类生态产品的价值。改进政府型路径，探索建立不同区域之间的差异化生态补偿机制。探索政府与市场混合型路径，通过政府管控或设定限额等方式，培育交易主体，引导生态资源指标及产权交易，实现“森林覆盖率”“碳排放权”“林权”等资源权益类生态产品的价值。

### 第三节 促进自然资源节约集约利用

创新节约集约用地方式。落实建设用地总量和强度双控要求，进一步优化土地利用结构和空间布局，建立健全“人地挂钩”“增减挂钩”“增违挂钩”“增存挂钩”的新增建设用地指标分配机制。加强闲置土地调查摸底和处置工作，鼓励通过依法转让、合作开发等方式盘活利用闲置工业用地。完善节约集约用地监测监管和考核评估制度，构建产业用地节约集约监管的共同责任机制，实施建设用地批后全过程监管。强化重大建设项目节约集约用地的刚性约束，新上项目应达到国内同行业当前节约集约用地的先进

水平。土地开发利用应符合相应规划用途的土壤环境质量要求。推广节地技术和模式，推进建设用地多功能开发、地上地下空间立体综合开发利用，加大标准厂房建设的土地供应。

加强水资源利用管理和战略储备。实施节水行动，全面提升水资源节约集约利用效率，到 2025 年，全省万元地区生产总值用水量较 2020 年下降 20% 以上。加快农业、工业和城镇等重点领域的节水基础设施建设，推动农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损，促进用水方式由粗放向节约集约转变。实施水资源战略储备，推进大湾区平原水库体系构建和地下水库储备，在广花盆地等水资源丰富地区，利用地下含水层增加水资源储备。充分利用河湖和低洼地区，拓展水资源调蓄空间，增蓄雨洪资源。加强湛江市地下水超采区综合治理。

合理利用林地和湿地资源。推进大径材（大径级林木）资源培育，加快建设国家储备林，合理布局特色经济林基地，积极推动林下经济集约化、规模化、标准化、产业化发展，提升林业产业化水平。严格实施林地用途管制，严禁将天然林改造为人工林，不得擅自将公益林改为商品林，及时足额征缴森林植被恢复费，引导节约集约利用林地资源。严格执行限额采伐和凭证采伐的管理制度，全面停止天然林商业性采伐，深入推进林木采伐管理改革。转变湿地资源利用模式，拓展湿地在雨洪调蓄、水质净化、自然教育、文化展示、生态体验、休闲游憩等方面的功能，促进

湿地可持续利用。

推进海洋资源节约高效利用。建立实施海岸线占补制度，探索建立海岸线指标交易制度。促进临港工业向岸线纵深布局，严格控制单体项目占用岸线长度，提高单位岸线利用效率。分类整合盘活低效、粗放、闲置港口岸线，提升港口岸线资源利用效能。完善海洋渔业资源总量管理制度，严格执行休渔禁渔制度，推行近海捕捞限额管理，稳定近海和滩涂养殖规模。积极探索海域立体分层设权，加快完善海域使用权权能，结合跨海桥梁、海上风电、海底管道、海洋油气资源、核电取排水口等差异化用海需求细化立体分层用海规划设计，推进海域资源多功能立体化利用。全面实施海砂采矿权和海域使用权“两权合一”招标拍卖挂牌出让制度。

强化能源节约和清洁利用。加强能源和煤炭消费总量控制，落实能源消费总量和能耗强度双控，实施珠三角地区煤炭消费减量管理。加大风电、沿海核电、光伏发电和潮汐能、波浪能和潮流能开发利用的政策支持力度，鼓励发展天然气水合物勘探技术并逐步推进商业化开采。完善能源和煤炭消费统计、节能标准、能耗效率考核体系，提高节能低碳产业支持力度，健全节能低碳产品和技术装备推广机制。至 2035 年，全省非化石能源占能源消费总量比重达 35%以上。

促进矿产资源合理开发。实施矿产资源开发利用总量控制，

重点调控钨、稀土矿种的开采总量，严格实施采矿权准入管理，落实采矿权、采石场数量控制指标。推进矿产资源节约与综合利用，以韶关凡口铅锌矿区等 15 个国家规划矿区建设为重点，引导矿山企业规模化开采和集约化经营，打造新型现代化资源高效开发利用示范区。以韶关市绿色矿业发展示范区为引领，全面推进绿色矿业发展。

#### 第四节 积极推动“三旧”改造

以国土空间规划统筹“三旧”改造。强化市县国土空间规划对存量空间资源再利用的科学统筹与整体谋划，调整优化土地利用结构和空间布局。结合公共服务设施及基础设施承载能力、存量空间开发利用效益，明确“三旧”改造规模、布局、时序，合理划分开发强度分区和改造策略分区。衔接国土空间详细规划单元，合理划定“三旧”改造单元，编制改造单元范围内的国土空间详细规划。

以村镇工业集聚区升级改造为重点推进存量工业用地盘活。统筹产业发展规划与空间布局，加强村镇工业集聚区升级改造与城市基础设施的对接，加快基础设施更新改造，完善集聚区周边生活服务配套，推动改造区域从单一生产功能向城市综合功能转型，打造高品质工业集聚区和城乡融合发展区。规范规划用途兼容性管理，支持存量国有工业用地转为新产业、新业态用地类型。

以政策创新提升“三旧”改造效能。加大政策创新和扶持力度，

支持通过政府补助、异地安置、容积率异地补偿等方式进行区域平衡，推动解决旧城镇、旧村庄改造项目拆迁成本高、利益难平衡的问题。支持各地因地制宜探索通过混合改造、土地置换等方式实现连片改造；支持探索对创新创业载体根据土地权利受限情况实行差别化地价，降低其用地成本；支持省级改革创新实验区在存量土地利用、“三旧”改造等方面先行先试。

## 第十三章 规划实施保障

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，加强组织协调和统筹实施，健全规划实施管理的法规政策体系，强化规划传导和国土空间用途管制，建设国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实施规划全生命周期管理。

### 第一节 加强党的领导

强化党对国土空间规划工作的全面领导。高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。

落实地方各级党委和政府国土空间规划管理主体责任。坚持“多规合一”，强化规划严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强对领导干部的国土空间规划管理培训，防止换一届党委和政府领导改一次规划。国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

充分发挥省国土空间规划委员会的作用。贯彻落实党中央、国务院在国土空间规划方面的重大决策部署及省委、省政府有关

工作部署，研究全省涉及国土空间规划的重要政策和制度；审议省级国土空间规划、需报国务院审批的城市国土空间规划、需报国务院或省政府审批的跨行政区域或流域的国土空间规划，以及省政府制定其他需要审议的国土空间规划；审议全省“三区三线”等控制线的统筹划定工作并监督实施。

完善部门联动机制。省国土空间规划由省政府组织编制，省自然资源厅具体承办。各级国土空间规划编制过程中要充分听取相关部门意见，兼顾军事设施保护需要，并按照规定书面征求有关军事机关的意见。涉及空间利用的某一领域专项规划，由相关主管部门组织编制。建立编制实施省国土空间规划的共同责任机制，省直各部门要加强对本行业本领域涉及空间布局相关规划的协调和管理，制定有利于国土空间规划编制实施的政策。

## 第二节 完善规划实施的制度保障

完善规划实施管理的法规政策体系。围绕全省国土空间规划体系框架，重点完善各级国土空间总体规划、专项规划、详细规划编制审批与实施管理的相关法规，研究制定《广东省国土空间规划条例》，保障省级国土空间规划逐级落实有据可依。依据国土空间规划确定的目标，省有关部门按照职责分工，研究出台资源、生态环境、产业等领域的配套政策措施，形成有利于国土空间规划实施的政策预期和导向，同时加强沟通、密切配合，形成

规划实施合力。

建立国土空间规划传导机制。建立由省、市、县、乡镇四级，包含总体规划、详细规划、相关专项规划三类规划构成的国土空间规划体系。《规划》确定的各项目标、空间格局和重大任务，通过指标控制、分区传导、底线管控、名录管理、政策要求等方式，逐级落实到各级各类国土空间规划，并依法开展规划环评工作。国土空间相关专项规划要在总体规划的约束下编制，详细规划要遵循总体规划，不得违背总体规划强制性内容。其他相关规划应做好与国土空间规划的衔接，涉及国土空间开发保护的安排应符合国土空间规划。

健全国土空间用途管制制度。加强陆地海洋、地上地下、城镇乡村空间统筹，建立健全全域、全要素、全过程国土空间用途管制制度。依据国土空间规划确定的分区和用途，制定不同空间、不同用途的转换规则，明确转换方向、条件和管理要求。在城镇开发边界内，主要采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，城镇集中建设区对城镇建设用地的总体和单项指标严格管控。在城镇开发边界外，按照主导用途分区，采用“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。健全完善用途管制全周期监测、全过程监管机制，对用途管制实施情况实行监督考核。

加强重大项目用地保障。制定国土空间规划重大项目清单与年度重大项目自然资源服务支撑清单，建立完善用地用海保障机制，加大国家重大项目用地用海保障力度，优先保障国防设施的建设。依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建立重大项目布局协调与用地保障机制，协调项目选址、布局、规模，解决空间矛盾冲突，优先保护国防设施及重大基础设施的安全。选址明确的项目应带位置精准上图，并在市县国土空间规划中落实建设用地规模，暂时无法明确精准位置的项目，可以示意形式上图备案，并做好空间和通道预留。

做好近期规划实施安排。各市县在编制国土空间总体规划时，要做好与经济社会发展规划的衔接，统筹考虑发展规划确定的目标、指标和重点任务等近期安排和远景目标，厘清“十四五”时期各类重大项目用地、用林、用海需求，切实做好空间保障与政策支撑。

### 第三节 建设国土空间规划“一张图”

建设完善国土空间基础信息平台。依托时空大数据平台，建设全域全要素自然资源三维立体时空数据库和实景三维广东，构建统一的国土空间基础信息资源管理与服务体系，为自然资源调查监测评价、监管决策和政务服务等应用体系提供技术支撑。建设省、市、县上下贯通、部门联动、安全可靠的国土空间基础信

息平台，并与国家级平台对接，与省政务大数据中心联通，推进政府部门之间的数据共享以及政府与社会之间的信息交互。

全面构建全省国土空间规划“一张图”。以第三次全国国土调查和海岸线修测成果为基础，整合规划编制所需的空间关联现状数据和信息，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图。以国土空间基础信息平台为基础，将批准的省级国土空间规划和市县镇级国土空间总体规划成果汇交入库，并将详细规划和相关专项规划成果整合叠加，建成覆盖全省、实时更新、权威统一的全省国土空间规划“一张图”。

科学搭建规划实施监督信息系统。基于国土空间基础信息平台，深度对接广东“数字政府”建设，搭建上下贯通、横向联通的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。实现规划数据应用、国土空间分析评价、规划成果审查与管理、规划实施监督、指标模型管理等功能，强化国土空间规划编制、审批、修改和实施监督全过程在线管理，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

#### 第四节 实施规划全生命周期管理

健全完善公众参与机制。完善规划公开制度，推动规划编制、实施过程中的全流程、多渠道公众参与，强化社会监督。提高全社会参与规划实施与监督的主动性。推广责任（社区、乡村）规

划师制度，积极开展政策解读和舆论引导，回应社会关切问题。建立专家咨询制度，发挥不同领域专家的决策支撑作用，加强规划编制实施的咨询论证。

完善规划监测评估预警和维护机制。按照定期体检和五年一评估的要求，结合年度国土变更调查和地理国情监测成果，建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，定期开展监测评估。建立国土空间规划动态维护机制，根据国民经济社会发展实际和国土空间规划评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善，因国家重大战略和重大政策调整的按程序修改本规划。

优化规划实施考核监督体系。建立规划编制、审批、修改和实施监督全程留痕制度，确保规划管理行为全过程可回溯、可查询。将规划执行情况纳入自然资源督察、自然资源及相关部门执法监管机构工作重点，加强日常巡查和台账检查，构建规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通、成果共享，形成人大、政协、纪检、司法、监察、审计、社会等各方监督合力，维护规划的权威性，对国土空间规划编制和实施过程中的违规违纪违法行为，要严肃追究责任。