

# 惠州市国土空间总体规划

## （2021-2035 年）

# 目录

## 前言

## 第一章 总则

## 第二章 现状基础与风险识别

## 第三章 规划目标与空间策略

## 第四章 统筹划定“三区三线”，优化国土空间总体格局

### 第一节 统筹划定“三区三线”

### 第二节 以“1+1+1”国土空间开发保护格局落实主体功能区战略

## 第五章 支持城乡融合发展，打造湾区精品农业空间

### 第一节 加强耕地保护与农业空间格局优化

### 第二节 营造记得住乡愁的魅力乡村

### 第三节 支撑城乡高质量融合发展

## 第六章 强化生态空间保护，释放自然资源多元价值

### 第一节 加强人与自然和谐的生态空间保护

### 第二节 实施生态系统修复治理

### 第三节 支撑实现碳达峰和碳中和

## 第七章 精准配置资源要素，建设高质量发展新增长极

### 第一节 引导城镇体系布局优化

### 第二节 支撑“2+1”现代化产业集群高质量发展

### 第三节 构建均衡协调的生活空间布局体系

### 第四节 推进地下空间综合立体开发

## 第八章 优化用地用林用海，落实国土空间用途管制

### 第一节 优化城市规划分区和用地用海结构

### 第二节 引导中心城区建设用地科学利用

### 第三节 完善山海联动的蓝绿空间网络

## 第九章 展现岭东名郡风采，凸显依山沿江滨海风貌

### 第一节 构建城乡历史文化保护传承体系

### 第二节 活化利用历史文化资源

### 第三节 塑造特色鲜明的多层次城乡风貌

### 第四节 加强重点地区风貌引导和管控

## **第十章 完善基础设施体系，保障国土空间安全韧性**

- 第一节 构建复合高效的对外交通网络
- 第二节 打造一体化城市交通网络布局
- 第三节 建设人与自然共生的安全韧性城市
- 第四节 完善市政基础设施配套

## **第十一章 统筹自然资源整治利用，全面提升空间综合价值**

- 第一节 统筹自然资源保护和利用
- 第二节 实施国土综合整治
- 第三节 推进城市更新和存量土地盘活

## **第十二章 推进陆海统筹开发保护，建设现代化海洋城市**

- 第一节 协调陆海空间功能布局
- 第二节 实施岸线精细化管理
- 第三节 推动海岛分类保护

## **第十三章 践行双区驱动战略，支撑构建广东省区域协调发展格局**

- 第一节 深度参与“双区”建设
- 第二节 积极融入广东省新发展格局

## **第十四章 健全传导管控机制，保障规划有序有效实施**

- 第一节 完善规划编制、传导与实施管控体系
- 第二节 健全规划实施监测评估预警
- 第三节 规划实施保障政策
- 第四节 近期行动和重点项目保障

# 前 言

惠州是一座历史悠久的文化名城，曾经是东江流域千年的经济文化中心；惠州也是一座改革开放的前沿城市，通过创新带动城市发展。这里有儒家文化与道教发源交织碰撞的沉淀，更有近代民主革命与现代经济改革奋发的印记。历经千年积淀和设市后三十多年的快速发展，惠州已经建设成为一座依山伴湖、拥江抱海、底蕴深厚、人文荟萃的现代化都市。

本规划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及省委、省政府与市委、市政府决策部署，围绕高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，强化惠州市作为国家历史文化名城、粤港澳大湾区重要节点城市、世界级绿色石化产业高地、珠江东岸先进制造业产业集群重要城市等主要职能，统筹安排全域全要素空间资源布局，支撑惠州建设成为广东高质量发展新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区、更加幸福国内一流城市。



# 第一章 总则

## 第1条 编制目的

为全面贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《中共广东省委 广东省人民政府印发〈关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干措施〉的通知》（粤发〔2021〕5号），对惠州市域范围内国土空间开发保护作出总体安排和综合部署，合理保护与利用全市国土空间资源，为建设更加幸福国内一流城市提供空间保障，支撑惠州市高质量发展，根据国家、广东省、惠州市法规政策和技术标准等，制定本规划。

## 第2条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）
3. 《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）
4. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉的通知》（厅字〔2019〕48号）
5. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和

## 2035 年远景目标纲要》

6.《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》

7.《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》

8.《广东省国土空间规划（2021-2035 年）》

9.《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（2020 年）

10.《惠州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》

11.其他相关法律、法规、政策文件及标准规范等

## 第 3 条 指导思想

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，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，统筹发展和安全，以推动高质量发展为主题，以实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略为牵引，抢抓“双区”和横琴、前海、南沙三大平台建设战略机遇，深入落实省委、省政府及市委、市政府决策部署，坚持高水平保护，支撑高质量发展，创造高品质生活，实现高效能治理，统筹安排全域全要素空间资源布局，支撑惠州建设成为广东高质量发展新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区、更加幸福国内一流城市。

## 第4条 规划原则

生态优先、绿色发展。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，建立健全绿色低碳的基础设施体系，实现人与自然和谐共生，努力成为新时代推进生态文明建设的典范。

区域协同、全域统筹。落实主体功能战略，统筹优化农业、生态、城镇等功能空间，把握重点、精准发力，增强经济发展优势区域承载力，促进生态发展区、城市发展区与海洋发展区协调发展，推动形成优势互补、高质量发展的市域国土空间开发保护格局。

以人为本、注重品质。坚持以人民为中心的发展思想，着力增进民生福祉，提高人民生活品质，努力建设均衡共享的公共服务体系、美丽宁静的生态环境，着力打造高品质国土空间，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。

传承文化、彰显特色。坚定文化自信，健全现代公共文化服务体系，注重文明传承和文化延续，统筹协调城乡建设和历史文化保护的关系，加强城市风貌管控，切实做到在保护中发展、在发展中保护，让城市留下记忆，让人们记住乡愁，彰显岭东名郡风采。

多规合一、智慧规划。强化规划权威性，加快构建以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，依托国土空间基础信息平台实施国土空间监测预警和绩效考核机制，健全国土空间治理体系，全面提升国土空间治理能力现代化水平。

## 第5条 规划期限

本规划基期为 2020 年，期限为 2021 年至 2035 年，近时至 2025 年，远景展望至 2050 年。

## 第6条 规划范围

本规划国土空间范围包含市域和中心城区两个层次。市域范围包括惠州市行政辖区内全部陆域和管辖海域国土空间，其中规划陆域范围为陆域行政辖区范围，包括惠城区（含仲恺高新技术产业开发区）、惠阳区（含大亚湾经济技术开发区）、惠东县、博罗县和龙门县（市辖区范围包括惠城区（含仲恺高新技术产业开发区）和惠阳区（含大亚湾经济技术开发区））；规划海域范围以海域勘界成果为准。中心城区范围包括桥东街道、桥西街道、江南街道、江北街道、龙丰街道、河南岸街道、水口街道、小金口街道和惠州市林场共 8 个街道和 1 个林场，总面积 338.47 平方公里。

## 第7条 规划解释

本规划由惠州市人民政府负责解释。

## 第二章 现状基础与风险识别

### 第8条 国土空间开发保护现状评估

空间格局逐步优化，沿江向海特征日渐明晰。市域南部、北部地区国土空间开发格局特征差异较为显著，人口、企业、资本等要素主要集中在南部惠城区（含仲恺高新技术产业开发区）、惠阳区（含大亚湾经济技术开发区）等沿江、沿海地区，北部地区开发强度相对较低，人口、产业主要依托惠东、博罗、龙门县城和中心镇呈“点状集聚”特征，全市总体呈现以南部地区为发展主战场的沿江向海国土空间开发格局。

生态优势得到发挥，逐步实现人与自然和谐共生。惠州是同纬度少有的物种丰富地区，拥有亚洲大陆唯一的海龟自然保护区和广东省最为丰富的珍稀植物种类数量，境内的东江干流是供给广州、深圳、香港等地的重要水源。为进一步巩固生态本底优势，惠州严格落实耕地和永久基本农田保护任务，划定陆域和海洋生态保护红线，合理开发利用水资源，积极推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，水质达标率处于领先水平，空气质量稳居全国重点城市前10位，让“绿色宝藏”成为特有的城市竞争力。

人口要素加速集聚，公共服务配套存在短板。近年来惠州市人口增长保持较高水平，2020年全市常住人口达到604万人，位列全省第七，年增长率快于全省平均水平，是深圳都市圈人口增长的重要支

撑。在区域层面，都市圈临界地区人口活跃度高，深莞惠跨城“双栖”人群增多，实际服务人口数量较大。在市域层面，南部城市发展区和北部生态发展区人口规模比例约 7: 3，城市发展区人口增速远高于生态发展区。但惠州现状公共服务设施配置仍存在供给不足和结构性问题，部分地区基本医疗、基础教育、基本养老等民生领域短板较为突出，15 分钟社区生活圈建设有待加强，区域性高等级公共服务设施不足，生活空间品质与高质量发展的导向不相匹配。

基础设施日臻完善，城市综合承载能力增强。在综合交通方面，高效通畅的海陆空立体交通网络基本形成，机场和港口建设能级大幅提升，高速公路通车总里程居全省第 3，绿色交通出行比例进一步提高。在市政设施方面，500 千伏线路长度居全省首位，5G 基站建设加速推进，行政村集中供水实现全覆盖，城镇和农村生活垃圾处理、回收利用率得到提升。在安全韧性方面，应急消防能力进一步加强，中心城区抵御外江洪水能力达到百年一遇标准，防灾减灾体系初步建立。

## 第 9 条 国土空间开发保护风险评估

生态环境和耕地保护压力加大，国土空间开发与保护矛盾日益凸显。随着城镇化快速推进，生态环境保护压力持续加大，惠东县北部、博罗县和龙门县东北部等生态屏障部分受损。耕地受污染问题仍然存在，耕地面积不断减少。近岸海域生态保护和开发建设存在矛盾，南部沿海地区水量性及水质性缺水问题日益显现。市域中南部地

区自然本底条件优良，城镇建设适宜区与农业生产适宜区在此高度重叠，国土空间开发与保护矛盾日益凸显。

地形地貌类型多样复杂，存在山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害风险。惠州市地处东南沿海地震带中段，存在中强地震发生的地震地质构造背景，目前被划为国家地震重点监视防御区，存在较高的地震灾害潜在风险。同时，在强降水日、洪涝、台风和风暴潮发生频率增多的趋势下，中南部及沿海地区受灾风险进一步加大，山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害呈现上升趋势。

区域发展的不确定性因素增多，区域竞争优势有待加强。在“双区驱动”战略背景下，广州、深圳等粤港澳大湾区核心城市的辐射能力进一步增强，随着深中通道等跨珠江通道陆续推动建设，深圳与汕尾等周边城市合作共建模式探索持续深入，惠州面临的区域竞争日益激烈，亟待通过优化资源配置、健全管理体制机制等手段将区域流动要素转变为发展主动力。

城镇格局较为分散，发展合力尚未充分释放。长期以来资源均质布局造成城区首位度和中心性较低，城镇空间拓展呈现出均质化发展特征，市域范围缺乏强有力的发展极核，城区体量小、人口和用地集聚度不高。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。

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，造成了规划审批流程复杂、周期过长和规划修改频繁等问题，现行空间性规划编制审批管理体系不完善，规划相关法规政策和技术标准体系尚不健全。同时，详细规划缺乏总体制度框架，编制、审批、管理相关的一系列配套技术标准亟待出台。城市治理智慧化、精细化水平有待提高，老城更新、地上地下空间开发管理等缺乏统筹，城市治理体系和水平有待提升。



## 第三章 规划目标与空间策略

### 第 10 条 目标愿景

广东高质量发展新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区、更加幸福国内一流城市。

到 2025 年，经济社会实现高质量跨越式发展，建设更加幸福国内一流城市。经济实力跃上新台阶，创新引领获得新支撑，产业竞争力更具新优势，改革开放迈上新高度，社会文明程度达到新水平，生态文明建设迈入新境界，幸福惠州建设取得新成效，治理体系和治理能力实现新发展，统筹发展和安全实现新提升。

到 2035 年，基本实现社会主义现代化，经济实力、发展质量跻身全国一流城市行列。基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，高质量建成现代化经济体系，社会治理体系和治理能力现代化基本实现，国内一流城市的影响力、知名度显著提升，建成城市特质更加明显、竞争力更强、开放水平更高、民生福祉更好、经济社会发展韧劲更足的粤港澳大湾区现代化城市。

到 2050 年，全面建成中国特色社会主义现代化大都市，成为人与自然和谐共生、经济发展水平位居全国前列、社会和谐安定有序、文化魅力蜚声海外的活力宜居典范城市。

## 第 11 条 城市性质

国家历史文化名城。深入挖掘惠州历史文化名城的价值和特色，保护和抢救历史文化遗产及其历史环境，延续历史城区传统格局和风貌，提升历史文化保护地区城乡建设品质，打响粤港澳大湾区文旅名城品牌，推动国家历史文化名城焕发新光彩。

粤港澳大湾区重要节点城市。发挥自身优势，深化改革创新，增强城市综合实力，全面建设粤港澳大湾区特色鲜明、功能互补、具有竞争力的重要节点城市。强化与广州、深圳等中心城市的互动合作，带动周边特色城镇发展，共同提升城市群发展质量。

世界级绿色石化产业高地。发挥大项目、“链主”企业带动效应，做长做精石化产业链，依托埃克森美孚惠州乙烯项目、中海壳牌三期乙烯项目、恒力（惠州）PTA 项目等重大项目建设，推进石化产业高端化、智慧化、绿色化发展。

珠江东岸先进制造业产业集群重要城市。响应全球科技产业智能化发展趋势，依托石化和电子信息特色产业基础，发挥土地空间资源优势，集中力量打造石化能源新材料、电子信息等先进制造业产业集群，加快推进先进制造业和现代服务业深度融合。

## 第 12 条 城市规模

规划至 2035 年市域常住人口规模为 850 万人左右，结合深圳都市圈一体化发展趋势，按照实际服务管理人口 950 万人的需求配套基

基础设施和公共服务设施，按照千万级人口需求预留远景国土空间格局和相应资源配置能力。以中心城区、城市主中心和副中心、重点平台为主要载体，逐步引导人口向市域南部集中，到 2035 年全市城镇化率达到 85%左右。规划至 2035 年全市人均城镇建设用地面积不超过 115 平方米，中心城区人均城镇建设用地面积不超过 95 平方米。

### 第 13 条 国土空间开发保护目标

科学推动国土保护和开发利用，优化国土空间资源配置，到 2035 年，基本形成安全、富饶、惠民、绿美的高品质国土空间。

安全国土。农业空间和生态空间格局稳固，粮食安全和生物多样性保护到位，自然资源集约永续利用体系基本形成，抵御自然灾害、突发事件的能力显著提升，支撑加快实现“碳达峰”与“碳中和”。

富饶国土。土地开发利用效率和水平显著提升，集约高效、城乡融合、陆海统筹的城镇化高质量发展格局全面形成，科技创新和产业高质量发展的空间得到充分保障，支撑打造“双区”建设的战略支点。

惠民国土。人口和城镇化布局持续优化，形成人地关系更加协调的国土空间资源配置模式，构建均衡便利、城乡协调的高品质公共服务配套体系，支撑建设创业宜居的理想城市。

绿美国土。通山达海、半城山色半城湖的城乡景观风貌特色进一步凸显，历史文化保护体系全面优化，水清岸绿、天蓝海净的良好生态环境得到充分保护，支撑建设公园城市、绿美惠州。

## 第 14 条 国土空间开发保护策略

“筑屏通廊”的生态保护策略。立足惠州通山达海的自然地理特性和在区域生物多样性保护格局中的突出作用，强化北部地区粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障以及南部海岸带保护，以碧道、绿道和生物迁徙廊道保护为支撑构建联动区域的生态廊道体系，支撑打造绿美广东。

“双区驱动”的区域协同策略。落实“双区驱动”战略，以交通直连直通、产业互补协同为主要支撑，扎实推进粤港澳大湾区建设，全力支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区，打造具有区域支撑带动作用的新增长极。

“强心育极”的格局重构策略。强化市级统筹，集中力量推进中心城区提质扩容及首位度提升，集中优势资源打造高水平发展平台。强化辐射带动，形成梯度有序、重点突出、动力强劲的城镇发展空间格局。

“效益倍增”的资源配置策略。顺应经济社会发展的客观规律，引导增量建设土地资源向发展优势地区集中布局，以“点状开发”推动生态和乡村地区土地资源精准投放，分区分类推动存量用地腾挪盘活和更新改造，支撑“百县千镇万村高质量发展工程”实施。

“提质惠民”的品质提升策略。面向儿童、老年人、创新创业人才等不同人群以及城镇、乡村等不同地区的多样化公共服务配套需求，按照一流城市的标准支撑建设民生服务完善的现代化城市，形成

与高质量发展相适应的城市综合承载力。

## 第 15 条 规划指标管控

科学构建规划指标体系。合理制定差异化的管控指标，从空间底线、空间结构与效率、空间品质等方面构建规划指标体系，包含 10 项约束性指标和 32 项预期性指标，引导资源要素向经济发展优势地区集聚，推动全市各区域优势互补、差异化协调发展。

强化约束性指标底线管控作用。落实省级国土空间规划管控要求，将耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积等 10 项指标作为约束性指标，严格向下层次规划分解落实，在规划期内不得突破。

引导预期性指标良性发展。坚持统筹协调和分类指导，按照惠州市主体功能区和国土空间开发保护格局，引导常住人口规模、常住人口城镇化率、每万元国内生产总值地耗等预期性指标按照经济社会发展预期合理发展，可根据全市重点工作安排及城市体检评估结果进行动态优化。

## 第四章 统筹划定“三区三线”，优化国土空间总体格局

### 第一节 统筹划定“三区三线”<sup>1</sup>

#### 第 16 条 优先划定耕地和永久基本农田

落实耕地保护任务。全面推行耕地保护“田长制”，贯彻国家关于坚决遏制耕地“非农化”及防止耕地“非粮化”的要求，按照“以人定地、人地挂钩”思路逐级分解保护任务，到 2035 年全市耕地保有量不低于 882.65 平方公里（132.40 万亩）。

落实永久基本农田保护任务。将现状集中连片、重点用于发展粮食生产的稳定利用耕地划为永久基本农田，到 2035 年全市永久基本农田保护面积不低于 796.67 平方公里（119.50 万亩）。

严格永久基本农田占用与补划。已划定的永久基本农田，任何单位和个人未经依法批准，不得擅自占用或者改变用途。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。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。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物，严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带，严禁新增占用永久基本农

<sup>1</sup> “三区”指农业空间、生态空间、城镇空间，“三线”指耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。

田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

## 第 17 条 科学划定生态保护红线

全市划定陆域生态保护红线面积约 2101.15 平方公里，海洋生态保护红线面积约 1393 平方公里<sup>2</sup>。生态保护红线内依据国家相关政策进行严格管控，自然保护区核心保护区原则上禁止人为活动；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。各级各类空间规划编制要符合生态保护红线的管控要求，发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用。

## 第 18 条 合理划定城镇开发边界

城镇开发边界划定。落实重大战略，将承载参与“双区”建设、支撑实体经济高质量发展、提高民生配套水平等功能的重点地区优先纳入城镇开发边界。全市城镇开发边界面积 1052.84 平方公里，全部为城镇集中建设区。

城镇开发边界内管控。在城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的空间管控方式，通过逐层编制单元规划、地块开发细则（地块图则），落实市、县总体规划，并作为规划许可的依据。

城镇开发边界外管控。在城镇开发边界外按照规划分区和用地用海分类实行“约束指标+分区准入”和“详细规划+规划许可”的空间

---

<sup>2</sup> 海洋生态保护红线所涉及的海域范围仅为规划工作范围，不作为海域行政管辖权范围确定的依据。

管控方式。城镇开发边界外原则上不得进行城镇集中建设，建设用地布局应符合上级关于城镇开发边界外建设项目相关管控要求。

## 第二节 以“1+1+1”国土空间开发保护格局落实主体功能区战略

### 第 19 条 落实主体功能区布局与资源配置

构建“3+N”主体功能区体系。衔接广东省主体功能分区方案，立足惠州资源环境禀赋和社会经济发展水平，将惠城区（含仲恺高新技术产业开发区）、惠阳区（含大亚湾经济技术开发区）划为国家级城市化地区，将惠东县（除宝口镇、安墩镇、白盆珠镇、高潭镇以外的其他镇街）、博罗县划为省级城市化地区，将龙门县划为国家级农产品主产区，将惠东县的宝口镇、安墩镇、白盆珠镇和高潭镇划为省级重点生态功能区。同时，划定历史文化资源富集区、特别振兴区等，按名录实施管控。

推动国土空间资源高效配置。以城市化地区为载体建立面向产业创新和民生配套需要的资源配置机制，加大用地用林用海保障，优先满足重点产业平台和重点项目的空间需求。农产品主产区以推动农业现代化和规模化经营为重点，聚焦现代农业产业园等新型农业生产平台，探索“点状供地”等多种国土空间资源保障方式，推动农用地合理有序流转。重点生态功能区落实生态环境底线管控要求，在保障基本民生配套的基础上鼓励发展资源环境可承载的特色产业，建立健全生态补偿机制。



## 第 20 条 谋划“丰脊拥湾，山海联动”的“1+1+1”国土空间开发保护格局

优化构建市域空间格局。在区域层面，强化西向轴带，紧密联系深圳都市圈；巩固东向沿海走廊，对接海西经济区；延展北向发展轴线，辐射带动粤北城市，链接江西。在市域层面，以“丰”字交通主框架<sup>3</sup>为支撑，串联城市发展重点功能片区，释放沿线用地潜力，打造“交通引导产业、产业支撑城市”的空间布局。统筹 7 个县（区），打造多个平台、节点，集中力量培育承载湾区一流功能、带动全市高质量发展的现代化发展极核。强化市域空间统筹，沿罗浮山、象头山、莲花山等自然山体和海岸线为界构建市域“1+1+1”国土空间开发保护格局，将全市划分为 1 个生态发展区、1 个城市发展区、1 个海洋发展区实施差异化发展。

将生态发展区打造成为粤港澳大湾区“绿色花园”。坚持民生优先、绿色发展，优先保障民生设施和乡村振兴发展空间，坚守生态屏障，探索“两山”价值转化的新路径。加强罗浮山、南昆山、莲花山与珠三角外围连绵山体的协同保护，筑牢粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障。按照山体生态屏障、河湖湿地、连片农田等生态功能要素的空间分布，划分南昆山片区、龙门北片区、罗浮山片区、博东片区、莲花山片区五大生态片区实施差别化发展。

---

<sup>3</sup> “丰”字交通主框架指惠州市规划“三横一竖”的交通轴线，其中：第一“横”由沿江交通轴线和国道 G324 北上共同组成，第二“横”由中部交通轴线和东西交通轴线东段共同组成，第三“横”由东西交通轴线与南北交通轴线惠东支线共同组成，一“竖”为南北交通轴线。

推动城市发展区建设集聚高效的“活力城市”。坚持生态优先、集聚发展，在严格管控农业和生态空间的基础上引导建设用地等各类要素集中布局，按照“增量变革、存量优化”的思路将可以承载新发展功能、潜力用地空间较大、发展想象空间较广的地区划分为增量片区，结合重点项目及千亿级园区等重点平台，通过资源整合，优先保障增量国土空间资源供给，打造惠州建设“广东高质量发展新增长极”的主战场；将开发建设相对成熟的地区划分为存量片区，塑造惠州建设“粤港澳大湾区高质量发展重要地区”的样板区，实现存量空间盘活利用和城市品质全面提升。

依托海洋发展区塑造兼具经济发展动力和宜居品质的“魅力海湾”。坚持陆海统筹、立体开发，优先划定海洋生态保护红线，科学合理开发利用海洋资源，拓展蓝色经济空间。紧密联动粤港澳大湾区核心圈层，以流域为单元抓好陆海生态空间“大保护”，优先保护广东惠东海龟国家级自然保护区、惠州大亚湾水产资源地方级自然保护区等自然保护区，加强湿地、红树林保护修复。以海岸带为载体协调陆海开发“大格局”，推动陆海生产生活空间相协调，保障重点产业平台项目建设空间，以世界级港口群和临港产业集群支撑广东沿海经济带建设。

## 第五章 支持城乡融合发展，打造湾区精品农业空间

### 第一节 加强耕地保护与农业空间格局优化

#### 第 21 条 构建“三区一带”农业空间格局

现代都市农业区主要包括惠城区横沥镇、芦洲镇、水口街道、汝湖镇和惠阳区平潭镇，依托区位优势和农业生产基础，高质量推进都市现代农业发展，提高粮食和重要农产品保障供给能力，支撑珠三角都市农业区建设。城乡产业融合区主要包括惠城区（不含横沥镇、芦洲镇、水口街道、汝湖镇）、惠阳区（不含平潭镇）、仲恺高新技术产业开发区、惠东县（不含稔山镇、平海镇、黄埠镇、安墩镇、白盆珠镇、宝口镇、高潭镇），引导农业农村发展与城市更新紧密结合，推动建设农业产业强镇和示范村。惠美乡村优势区主要包括惠东县安墩镇、白盆珠镇、宝口镇、高潭镇以及博罗县、龙门县，按照绿色发展理念打造绿色农产品生产供应基地，建设集山地绿色生产、山水田园观光、农事体验、登山健身、休闲度假等于一体的山地生态农业经济圈。农旅一体滨海经济带主要包括大亚湾经济技术开发区和惠东县稔山镇、平海镇、黄埠镇，以海洋资源、传统文化为依托，打造高品质农旅滨海经济带，促进滨海休闲旅游、渔业产业、海洋牧场发展。

## 第 22 条 引导特色优势农业集聚发展

立足“三区一带”农业空间格局，依托各地农业资源禀赋，推进惠州优势特色农产品产业集群和省级特色农产品优势区建设，做强做精丝苗米、马铃薯、梅菜、荔枝等国家地理标志农产品，推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。大力发展生态农业，支撑惠州粤港澳绿色农产品生产供应基地、粤港澳大湾区“菜篮子”基地建设，增加绿色优质农产品供给。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。依托海洋资源禀赋，提升渔业基础设施水平，推进现代化海洋牧场建设。

## 第 23 条 推进“三位一体”<sup>4</sup>耕地保护

严格耕地占补平衡。加强耕地用途转用监督，从严控制各类占用耕地行为。将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，除国家规定情形外，各类占用耕地行为导致耕地减少的，均应落实耕地占补平衡，补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地。结合土地综合整治、高标准农田建设、耕地整改恢复等工作，有序推进补充耕地实施。

划定耕地整备区。结合耕地恢复潜力调查及后备资源调查评价成果，在耕地保护专项规划中划定耕地整备区。对历史耕地做好分类处置，通过复耕、垦造水田等措施补充耕地数量。通过对宜耕园地、坑

---

<sup>4</sup> 即推进耕地数量、质量、生态三位一体保护。

塘水面和零散未利用地等的开发，拓宽补齐耕地途径，提高耕地恢复的潜力。引导破碎零散后备耕地集中布局，提高耕地利用效率。

健全和完善永久基本农田储备区制度。在耕地保护专项规划中划定永久基本农田储备区，按国家有关规定上图入库管理。非农建设依法占用永久基本农田的，应按照数量不减、质量不降原则，优先从永久基本农田储备区中补划。土地整理复垦开发、高标准农田以及整治恢复增加的优质耕地，应当优先划入永久基本农田储备区。永久基本农田储备区范围内的地块按一般耕地管理，并应当结合年度国土变更调查成果进行动态更新。

统筹耕地保护与生态建设。全面提升耕地质量，加强耕地提质改造项目与高标准农田建设的有机结合，逐步提高粮食产量和自给率。加强耕地生态管护与生态功能价值提升，推进污染土壤修复与治理，在矿区废弃地探索发展复合生态农业，将集中连片耕地作为城市生态廊道、生态斑块的重要组成部分。

## 第二节 营造记得住乡愁的魅力乡村

### 第 24 条 分类引导乡村发展建设

根据村庄区位条件、发展基础和资源禀赋，按集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并、一般发展五种类型引导乡村分类发展，推动土地、产业等资源要素合理配置。

集聚提升类村庄。指规模较大的中心村，或具有一定人口规模、

产业基础和资源禀赋等发展潜力的村庄。应加强产业用地集聚和布局优化，提升农业专业化设施水平。

城郊融合类村庄。指城市近郊区、县城城关镇及中心镇所在地村庄，是城乡融合发展重点区域。应加快城乡基础设施与公共服务一体化发展，有条件的地区可探索城乡一体化的详细规划编制和实施管理机制。

特色保护类村庄。指历史文化名村、传统村落、少数民族特色村寨、文化和旅游特色村等特色资源丰富的村庄，是彰显和传承中华优秀传统文化的重要载体。应守住田园景观、人文风貌等整体空间形态与环境，进一步挖潜特色资源，促进乡村旅游发展。

搬迁撤并类村庄。指位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发和存在重大安全隐患等地区的村庄，因重大项目建设需要搬迁的村庄，以及人口流失特别严重的村庄。应综合考虑南昆山、罗浮山等重要生态屏障的保护需求，严格限制新建扩建，通过合村并点、生态搬迁等方式保障农民生产生活空间供给。

一般发展类村庄。指其他继续保留的村庄，待明确发展方向后再进行分类。

## **第 25 条 加快农村人居环境改善**

以“农村基本具备现代生活条件”为目标，提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度，打造宜居宜业和美乡村。

深入推进“四好农村路”、农田水利、安全饮水等基础设施建设，进一步巩固提升乡村基础设施建设。全面实施农村人居环境整治提升行动，深化农村厕所革命、生活垃圾和污水治理成效，提升村庄干净整洁标准。推进农房管控和乡村风貌提升，坚决遏制新增农村违法违规建房行为，加强古树名木、传统村落保护利用。按照“一村一方案”的原则，逐村摸清优势短板现状，深入挖掘乡村景观、历史文化、山水林田湖草等优势资源，明确典型培育方向，因地制宜高质量推动“百县千镇万村高质量发展工程”工作。

## **第 26 条 推进农村土地综合整治**

有序开展农村土地综合整治工作，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。推进农村旧住宅、旧厂房、废弃宅基地的拆旧复垦和建设用地增减挂钩，鼓励将复垦腾退出来的建设用地指标有偿转移使用，促进区域均衡发展。完善“点状供地”模式，支持现代种养业、乡村休闲旅游业及乡村新型服务业等乡村振兴项目及其配套基础设施、公共服务设施建设。

## **第三节 支撑城乡高质量融合发展**

## **第 27 条 以县（区）域为单元统筹城乡布局**

深入实施“百县千镇万村高质量发展工程”，以县域为整体推动水电气路网等基础设施一体化布局，实现城乡基础设施统一规划、统

一建设、统一管护。强化基本公共服务供给县镇村统筹，促进县城、中心镇等公共服务向乡村延伸。强化县城带动服务作用，在县域内统筹配置城乡资源与生产要素，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承，优化城镇和村庄的规模、结构和布局，充分发挥城区、镇区、园区、景区的带动作用，促进城村、镇村、园村、景村联动发展。顺应城镇化发展规律，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，科学合理确定村庄建设用地需求和边界，限制村庄无序扩张。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规划布局和用地保障，整体推进城乡公共服务设施均等化、基础设施一体化。

## **第 28 条 以镇域为单元统筹建设用地规模保障**

加强镇域统筹、镇村联动，探索推进以详细规划深度编制镇级国土空间总体规划，将村庄范围内的空闲地、村边地，以及部分低效、闲置的建设用地规模重新进行规划布局，探索建立建设用地规模按需腾挪、有序流动的空间保障机制。有序开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间支持农村产业融合发展和乡村振兴。鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用，发展休闲农业、乡村旅游、农业教育、农业科普、农事体验等产业，拓展空间复合使用功能，提高农村土地节约集约利用水平。



## 第 29 条 优化农村一二三产业融合发展空间结构

引导乡村产业在县域范围内统筹布局。因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需要。规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的项目要进产业园区。具有一定规模的农产品加工业要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚，其中农产品精深加工和关键物流节点应集中布局到县城或农业产业强镇。直接服务种植养殖业或需就近利用农业农村资源的农产品初加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业，原则上应集中在行政村村庄建设边界内。鼓励通过全域土地综合整治、城乡建设用地拆旧复垦等方式有效盘活利用存量建设用地用于乡村文旅项目和民宿发展。利用农村本地资源开展农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地。

支撑农村一二三产业融合发展重点平台和项目建设。市农业农村局应会同市自然资源局、市发展改革局、市林业局等相关部门建立农村一二三产业融合发展重点项目库，入库项目应符合相关产业、环保政策要求，入库项目可优先在规划、用地计划、资金等方面享受支持政策。县、镇级国土空间规划应统筹保障乡村产业发展用地，优先保障重点项目库中的农村一二三产业融合发展项目建设需求。项目布局在城镇开发边界集中建设区内需要征收农民集体所有土地的，可依法

纳入土地征收成片开发方案，办理农用地转用和土地征收审批手续。对位于城镇开发边界外符合国土空间规划的，需要零星布局的农村一二三产业融合发展项目，探索实施“点状供地”模式，按照“建多少、转多少”原则，依法办理农用地转用和土地征收手续。支持各县（区）依托现有农业发展基础，推进规模化农业生产经营，以县城、中心镇、特色镇等为载体布局农业产业园、农业科技园、电商物流园、农产品深加工基地等产业平台，完善乡村产业链条。

## 第六章 强化生态空间保护，释放自然资源多元价值

### 第一节 加强人与自然和谐的生态空间保护

#### 第30条 筑牢“北屏南湾，一江多廊”生态保护格局

巩固粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障。落实广东省“一链两屏多廊道”国土空间保护格局，加强以南昆山、罗浮山、莲花山等山脉为核心的粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障整体保护，强化与周边连绵山体的空间衔接和协同治理，注重地带性森林植被保护，提升区域性水源涵养和生物多样性保护功能，推进生态公益林建设、水土保持等生态保育工作，筑牢生态安全屏障。生态屏障内限制开发建设行为，针对连接屏障之间的耕地、城镇等用地进行严格管控，禁止破坏生态安全的活动，保障屏障的连续性和生态安全格局的完整性。

构筑南部蓝色生态保护湾。落实海洋生态保护红线管控要求，加强滨海湿地、入海河口、红树林、珊瑚礁、海岛等典型海洋生态系统保护修复。严格落实惠东海龟国家级自然保护区、大亚湾水产资源地方级自然保护区等以珍稀物种为代表的自然保护地管控，积极开展海岛、人工鱼礁等海洋生态系统保护与建设。加强海洋污染防治，推动近岸海域排污管控。

构建多功能生态廊道体系。依托以东江为主干的水网体系串联重要生态保护空间，构建具备水源涵养、生物迁徙、通风防护等多种功

能的生态廊道体系，维系生态系统完整性。各县（区）应在详细规划中落实生态廊道空间布局和管控要求，对廊道沿线地区的建筑高度、密度和形态等控制要求进行细化。禁止擅自占用、挖掘生态廊道，禁止破坏生态廊道内地形地貌、水体、植物的行为。

### 第 31 条 加强生物多样性保护和培育

维育地带性森林植被带。重点保护莲花山、罗浮山、南昆山南亚热带季风常绿阔叶林生态系统。强化伯乐树、金毛狗、桫欏、香樟、格木、土沉香、青钩栲、白木香、穗花杉等国家重点保护野生植物的保护，海岸带地区加强植秋茄、木榄、桐花树、老鼠簕、海漆、卤蕨、榄李、草海桐、水黄皮、银叶树等红树林植被保护和修复。严格保护生态公益林地，实施封山育林、碳汇示范林等工程，推动林地生态系统修复。

强化动物迁徙区和栖息地保护。构筑全球候鸟迁徙驿站，加强考洲洋等全球候鸟迁徙路线重要节点的湿地保护和修复，改善水鸟繁殖地、迁徙停歇地、越冬地环境质量。加强绿海龟、中华穿山甲、中华鲟等珍稀濒危生物监测。加强广东惠东港口海龟国际重要湿地保护，与惠东红树林地方级自然保护区、考洲洋湿地、盐洲岛红树林、吉隆河口等优质湿地资源进行串联，组成适于保护海龟及其产卵地的海岸生态廊道。推动鹭类、鸬鹚类、雁鸭类等水鸟保护，支撑珠三角地区水鸟生态廊道建设，推动廊道节点质量提升，加强广东潼湖国家湿地自然公园水鸟聚集区保护建设，建立生态踏脚石保护体系，提升西湖

国家级风景名胜区、惠东红树林地方级自然保护区等生态踏脚石生态环境质量，推动惠州莲花山白盆珠地方级自然保护区等目标地生境营造。

## 第 32 条 整合优化自然保护地体系

推进各类自然保护地整合归并优化，形成由 23 个自然保护区、49 个自然公园构成的自然保护地体系<sup>5</sup>。自然保护地内依据国家相关政策进行分级分类管控，按照国家有关要求纳入生态保护红线统筹管理。对于未纳入生态保护红线的自然保护地，在进行开发建设活动时应遵守相关规定。

## 第 33 条 全面保护陆海重要生态空间

衔接“双评价”生态保护极重要区和极敏感区、生态环境部门“三线一单”，对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，以及城市内部绿地、湿地等重要生态空间要素予以分类管控，提高生态空间的连续性和完整性。严格落实“三线一单”一般生态空间用途管制制度，按照区域准入条件控制新增建设和农业开发占用。县级国土空间总体规划应进一步细化重要生态空间保护范围和管控要求，联动推进区域性和城市级生态屏障、廊道以及连片生态湿地、桑基鱼塘等特色生态空间保护。

---

<sup>5</sup>自然保护地数据来源于市林业局自然保护地整合优化成果。

## 第 34 条 建设湾区优美公园城市

构建特色各异的大公园体系。紧密结合区域和城市交通网络，整合生态保护红线、自然保护地、城市公园等城市周边生态空间，探索打造以象头山、莲花山、潼湖湿地、稔平半岛滨海空间等为支撑的大公园体系，推动“在公园中建城市”。

塑造“城景相融”的城市生态网络。依托国道、骨干快速路、“丰”字形交通轴线等主要交通廊道，在城市发展区构建“五横四纵”景观廊道体系，连通城区、山区、江河与海洋，串联西湖风景名胜区、铁炉嶂地方级森林公园等生态绿核，以碧道、绿道、古驿道和城市骨干交通等构建交通绿网，打造“绿美惠州”。

## 第二节 实施生态系统修复治理

### 第 35 条 以生命共同体理念引领生态保护修复治理

维育山水林田湖草生命共同体格局，统筹陆海、城乡空间以及流域上下游，推进各类生态要素整体保护、系统修复和综合治理。陆地生态系统重点开展山体修复、林相修补、水土流失治理和地质灾害防治，严格保护天然林，实行矿产资源勘查开采分区管理，提升生态屏障作用。实施历史遗留矿山生态修复，严格控制持证矿山数量，全面推进绿色矿山建设。湿地生态系统以小流域水环境治理、湿地生态修复和岸线绿化防护景观提升为主，落实河道管理范围管控要求，实施饮用水水源保护区分级管理，加强湿地资源、蓄滞洪区和水源涵养极

重要区保护，强化河岸森林保育和受损弃置地修复，巩固提升城市间生态缓冲区植被覆盖度和湿地生态系统质量，完善水生态系统服务功能。海洋生态系统重点推进受损海岸线生态修复和污染源综合治理，保护和恢复海岛、滨海湿地、红树林、珊瑚礁等典型生态系统，实施海岸线分类分级管控，保障滨海生态系统稳定性。

### **第 36 条 分类推进重点区域生态修复**

统筹实施分区差异化生态修复与环境治理，全面提升生态系统功能与生态环境质量。北部和东部山地丘陵区重点修复南昆山、罗浮山、莲花山等重要山体的自然形态，提高森林覆盖率及森林品质，增强林地生产力，筑牢粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障。中部和西部沿江平原区重点沿东江、西枝江等水系开展水生态环境修复，强化饮用水源地隔离防护，提升河流防洪蓄洪能力，保障东江水系水生态安全。南部沿海地区重点推进海岸带和海岛保护修复，坚守自然岸线保有目标，通过推进受损海岸线生态修复、污染源综合治理优化海岸线功能，保障滨海生态系统稳定性，改善海岸景观，提升海岸价值。

### **第 37 条 实施生态修复重大工程**

实施山林生态屏障整治修复工程。重点开展南昆山、罗浮山、莲花山、象头山山体修复及低效林地改造，开展森林抚育，提高森林碳汇能力，推进南昆山-罗浮山珍稀濒危动植物及其栖息地保护，形成高质量森林生态屏障。实施矿山地质环境整治恢复工程，全面推进矿

山复绿和土壤综合治理，重点针对市域内石料矿山开展生态修复，探索实施“生态修复+资源利用+产业融合”的废弃矿山、尾矿库土地综合修复利用模式。

实施河湖湿地综合整治修复工程。推动实施淡水河、沙河、吉隆河、西湖及金山湖水生态修复工程，推进龙门典型流域水环境治理工程，修复惠城区芦洲镇、惠城区汝湖镇虾村、剑潭枢纽、博罗县龙溪街道小蓬岗村、石马河汇入口处等东江沿线江心洲，促进广东潼湖国家湿地自然公园、惠州惠城东江地方级湿地自然公园、惠州惠城金山湖地方级湿地自然公园、观音阁、鹅塘洲、岭贝等湿地生态系统修复或重建，提升湿地生物多样性，营造美丽、健康的水生态环境。

实施海岸带、海岛保护修复工程。重点修复小桂湾沿岸、霞涌沿岸、范和港西北部沿岸等受损海岸线，开展稔平半岛海堤生态化建设，实施双月湾魅力沙滩环境综合整治和湿地保护修复工程，推进吉隆河等入海河流整治、近岸海域海水养殖清理整治、盐洲渔港整治、惠东大亚湾渔港整治等海湾污染治理项目，实施广东惠东海龟国家级自然保护区产卵场沙滩修复、惠州大亚湾水产资源地方级自然保护区保护、考洲洋重点海湾整治、惠东县海岸带生态修复、围填海项目生态保护修复等海湾生态保护修复工程，对红树林、珊瑚礁和潮间带湿地等重要敏感生态系统实行严格保护，重点建设考洲洋万亩级红树林示范区，打造魅力海湾。

合理安排生态保护修复区域内空间用地。在符合法律法规政策和



规划约束条件的前提下，合理安排生态保护修复区域内各类空间用地的规模、结构、布局和时序。项目范围内涉及零散耕地、园地、林地、其他农用地需要空间置换和布局优化的，可纳入生态保护修复方案一并依法审批；涉及永久基本农田调整等法定审批事项的，依法办理审批手续。

### **第三节 支撑实现碳达峰和碳中和**

#### **第 38 条 引导绿色低碳国土空间布局**

根据市域“1+1+1”国土空间开发保护格局，提高经济发展优势区域的产业和人口承载能力。落实绿色低碳发展理念，进一步优化建设用地结构和布局，促进“3+7”重点工业园区等产业平台与城市服务功能的融合，加强职住平衡。探索提升社区尺度的低碳规划建设标准，优化居住和公共服务设施用地布局，完善开敞空间和慢行网络，提高人居环境品质。

#### **第 39 条 提高生态系统碳汇能力**

统筹布局生态空间，严格保护各类重要生态系统及其碳汇空间，减少对耕地、林地、海岸带等自然生态空间的占用，守住自然生态安全边界。强化生态系统固碳能力，进一步提升森林固碳水平，推进退化湿地修复、水生态治理、滨水景观营造，全面提升河湖湿地生态服务功能。加强海岸线整治修复、海堤生态化、滨海湿地恢复、红树林

保护和修复，恢复和提升海岸带生态系统的碳汇功能。

#### **第 40 条 提高自然资源低碳利用水平**

落实上级下达的碳排放减量任务和能源消耗总量任务，提高自然资源要素保障和节约集约利用水平。通过“三旧”改造、存量盘活等手段，探索自然资源高效利用模式。重点保障新能源、新型产业、轨道交通等绿色低碳型项目的用地需求，为风电、光伏发电等非化石能源的开发利用预留空间，严格限制高排放、高耗能、高污染用地。

## 第七章 精准配置资源要素，建设高质量发展新增 长极

### 第一节 引导城镇体系布局优化

#### 第 41 条 优化市域城镇布局

形成“主中心-副中心-县城-重点镇-一般镇”五级城镇体系结构。主中心即将惠城区（含仲恺高新技术产业开发区）作为惠州市域主中心，提升市级综合服务中心职能，重点布局行政管理、科技创新、总部金融、文化交往等功能。副中心即将惠阳区（含大亚湾经济技术开发区），作为惠州市域副中心，围绕对接深圳都市圈建设，引领市域南部城镇化高质量发展，以商务服务、产业发展、文化旅游为主导功能，完善城市综合配套功能，预留市级公共服务设施建设空间。发挥惠东、博罗和龙门三县县城对县域的辐射带动能力，提高公共服务设施配置水平，引领就地就近城镇化。重点镇共 21 个，主要强化综合服务和特色产业功能，强化土地节约集约利用和紧凑布局，提升对周边地区的带动能力。一般镇共 29 个，主要满足邻近乡村地区居民的基本公共服务和就业需求。

#### 第 42 条 优化城镇规模等级和职能分工

形成“大城市-中等城市-小城市-大型及以上镇-中小型镇”的五级城镇规模等级体系。按照Ⅱ型大城市标准建设主中心，引导副中心

和惠东县、博罗县按照中等城市标准提质扩容，引导龙门县按照 I 型小城市标准建设，打造新圩镇、镇隆镇、石湾镇、园洲镇、黄埠镇、吉隆镇 6 个大型及以上镇，强化 44 个中小型镇对乡村地区的服务带动能力。

按照五种类型引导城镇职能分工优化。5 个综合服务型城镇重点发展商业金融、商务办公、文化娱乐、创新创业等功能。17 个工业生产型城镇重点发展工业生产及其配套功能。2 个商贸物流型城镇依托区位优势，重点发展商业、商贸、物流等功能。19 个旅游服务型城镇依托自身旅游资源，重点发展旅游服务及旅游配套功能。12 个农业贸易型城镇重点发展农业生产，结合乡村振兴，积极拓展乡村旅游。

## 第二节 支撑“2+1”现代化产业集群<sup>6</sup>高质量发展

### 第 43 条 以国家级园区为引领推动产业园区提质增效

强化大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区和中韩（惠州）产业园等国家级园区的空间资源保障，在周边地区预留园区扩区空间。集中各县（区）空间资源，整合各类产业集聚区，引导产业资源集中布局，支撑建设惠城高新科技产业园、惠阳（象岭）智慧科技产业园、惠州新材料产业园、博罗智能装备产业园、龙门工业园、大亚湾新兴产业园、广东（仲恺）人工智能产业园等 7 个千亿级

---

<sup>6</sup> “2+1”现代化产业集群指石化能源新材料、电子信息产业和生命健康产业“2+1”现代化产业集群。

工业园区。在惠东县、龙门县预留粤港澳大湾区（惠州）数据产业园建设空间，形成数据产业集聚区，支撑万亿级产业集群培育。积极推动其他各级各类工业园或集聚区改造整治提升，鼓励和引导园区外工业企业向工业园区集聚，优先保障园区工业用地，拓展新产业、新业态等数字经济发展空间，引导新增工业项目优先向工业园区集中布局。全面保障惠州市承接产业有序转移主平台空间需求，预留主平台及周边区域基础设施、公共服务设施合理发展空间。

#### **第 44 条 支撑打造高水平科技创新载体**

以创新创业平台合作共建、居住和公共服务协调布局为重点，保障中韩（惠州）产业园、潼湖生态智慧区、粤港澳大湾区（惠州）数据产业园、惠州新材料产业园等平台建设空间，促进现代化产业平台联动发展，推动创新资源开放共享、创新要素自由流动、创新主体协同合作。聚焦稔平半岛能源科技岛，以中科院“两大科学装置”、先进能源科学与技术广东省实验室等重点项目为引领，支撑建设一批共享创新平台，承接广深港澳科技创新走廊高端产业和创新资源，打造粤港澳大湾区能源科技创新中心和珠江东岸创新资源重要聚集地。发挥海域广阔、海岸线长的优势，突出陆海统筹、港产联动，加强与周边地区海洋领域的交流合作，支撑建设一批海洋重大合作平台，共建世界级沿海产业带。

## 第 45 条 强化产业发展空间保障

加强产业用地规模保障。以支撑产业高质量发展为导向，对产业基础较好、空间集中成片和具有重要战略意义的工业用地进行统筹管控，稳定工业用地总量，促进工业用地集中布局。

划示工业用地控制线。全市划示工业用地控制线 304.61 平方公里，其中市辖区 241.76 平方公里，中心城区 27.24 平方公里。工业用地控制线范围内优先布局工业用地以及物流仓储等生产性服务业用地，保障实体经济和生产性服务业用地需求。对国土空间总体规划划示的工业用地控制线，应在专项规划或详细规划中进一步细化划定工业用地控制线边界，在详细规划中管理实施。各县（区）在严格落实“总量不变、调一补一、格局稳定”的前提下，可对工业用地控制线进行局部优化，按程序上报审批。

优化工业用地供给和保障方式。深化落实工业项目“标准地”制度，因地制宜设定控制指标，完善工业项目准入要求，提高土地供应效率。探索先租后让、租让结合、弹性年期等工业用地供应方式，促进工业用地充分利用，避免土地闲置与浪费。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，提高工业用地容积率，推动产业升级和土地高效利用。

### 第三节 构建均衡协调的生活空间布局体系

#### 第 46 条 引导居住用地优化布局

控制居住用地总量和布局。按照城镇居住用地占城镇建设用地比例不超过 40% 的要求，合理控制居住用地规模，引导新增居住用地向县城、中心镇和轨道交通站点周边地区集中布局。优化提升中心城区和各县城的居住环境品质，有序推动存量居住用地高质量更新。

促进职住功能平衡布局。满足创新创业人才就地安居需求，引导新增居住用地向重点产业平台周边集聚分布。顺应深圳都市圈跨城职住需求，优化临界地区居住用地供给结构。加强轨道交通站点周边地区居住用地储备和管控，促进居住空间与就业空间的协调发展。

优化保障性住房供应体系。促进住房供应与区域发展、人口结构、产业布局相匹配，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，完善人、房、地三位一体动态协同机制。衔接相关专项规划标准，完善以公租房、保障性租赁住房为主体的住房保障体系。根据保障性住房需求，科学确定保障性住房发展目标，统筹落实用地规模与布局，按照职住平衡原则优先安排在交通便利、公共设施较为齐全的地区，防止因位置偏远、交通不便等造成房源长期空置。在符合规划、满足要求、尊重群众意愿的前提下，支持利用闲置低效工业、商业、办公等非住宅用地建设保障性住房。

## 第 47 条 完善公共服务中心体系

依托主中心打造市级公共服务中心，面向惠州市域和珠三角地区公共服务需求，提供行政、文化、教育、体育、医疗等综合服务功能。发挥县城的引领带动作用，依托各县（区）的中心城区打造县（区）级公共服务中心，除满足辖区内公共服务职能外，惠阳区（大亚湾经济技术开发区）重点面向深圳都市圈人口需求配置公服设施，惠东县、博罗县、龙门县可根据发展需求适当增加特色化的公共配套设施。针对外围城镇实际服务管理人口特征和需求，打造镇级公共服务中心，完善服务功能，改善服务的便利性。按照服务人口规模和配置标准，以 15 分钟社区生活圈为单元打造社区级公共服务中心，提高日常生活公共服务设施配置水平，在县、镇级国土空间总体规划和详细规划中进一步细化社区生活圈布局和建设标准，在国土空间专项规划和详细规划中落实完整社区建设相关标准和要求，完善社区嵌入式服务设施。

## 第 48 条 完善重点领域公共服务设施配置体系

完善协调发展的现代国民教育体系。预留特色化高端科教创新基地建设空间，支持和保障惠州学院、技工院校新校区和校园扩建等重点项目建设需求。按实际学龄人口需求配置相应数量的高中，每个社区生活圈按照社区适龄人口规模配置幼儿园、小学、初中，预留空间支持专门学校建设。



提升优质高效的医疗卫生服务体系。加强市公共卫生医院及市疾控中心用地保障，预留应对重大公共卫生突发事件用地空间。在老城区和已建成居住区的乡镇（街道），支持社区新建或利用闲置公共服务设施改扩建婴幼儿照护服务设施。根据多层次多样化医疗服务设施实际需求，有序适度扩大医疗卫生用地供给。

建立适度超前的全民健身体系。优化体育场地设施资源配置，支持大亚湾经济技术开发区、惠东县建设滨海休闲体育设施，支持惠东县、博罗县、龙门县打造特色化的体育设施。按照节约集约用地的原则，统筹考虑体育公园与服务半径内其他健身设施之间的功能协调和面积配比，合理确定体育公园建设规模。在不改变公园绿地用地性质的前提下，合理利用城市公园绿地建设健身设施。鼓励盘活城市空闲土地，在确保安全可行的前提下，合理利用城市边角地、插花地、城市路桥附属用地、城镇构筑物立体空间等空间资源，植入体育活动设施。加快公共体育场地设施扩容提质，完善体育场、全民健身广场、体育馆、游泳池（馆）、全民健身中心、体育公园等公共体育场地设施，全面提升惠州体育馆、惠州奥林匹克体育场等现有体育场地设施条件，补齐全民健身场地设施短板。按照 10 分钟体育健身圈布局完善体育场馆配套，保障足球场、社区体育公园、多功能运动场、健身步道等建设空间。

营造均衡优质的公共文化服务体系。大力支持公共图书馆、文化馆、博物馆、纪念馆、乡镇（街道）综合文化站、行政村（社区）

“五个有”文化设施的建设和提档升级，推动公共文化设施建设向基层农村、城镇社区延伸。

打造普惠便利的养老托育服务体系。统筹养老托育服务设施数量、规模和布局，全市至少建成1所市级示范性托育综合服务中心，新建城区按标准配套建设养老服务设施达标率100%，在国土空间专项规划中按照完整社区建设标准优化老年人和儿童服务设施的服务半径配置要求。充分保障公办养老服务机构建设空间，探索民营养老设施用地供给保障机制。

完善城乡社会救助福利体系。预留市儿童福利院提质改造空间，将其打造为能够满足全市长期监护儿童养育需求的区域性儿童福利机构。保留并完善惠州市社会福利院、惠州市救助管理站、惠州市残疾人服务中心、惠城区综合福利院、惠城区残疾人康复中心等社会福利设施。

合理布局殡葬设施。预留安葬（放）设施建设空间，逐步实现安葬（放）设施布局合理化、环境生态化、场所园林化。保障全市公益性安葬（放）设施建设空间，对不保留骨灰的生态安葬率未超过50%的县（区），每个乡镇应建有1个镇级公益性安葬（放）设施。

打造儿童宜居的城市空间。保障儿童服务设施建设空间，推动城市街区、社区以及学校医院、公园、公共图书馆、体育场所、绿地、交通系统等各类服务设施和场地适儿化改造，为儿童创造更加安全、便利、有趣、宜居、宜学的街区环境。在公园、绿地等公共空间和社会

区配备足量、优质、独立、便利的儿童活动场地，并将相应规模配置、设计指引等控制内容纳入下层次详细规划标准与准则。

## **第四节 推进地下空间综合立体开发**

### **第 49 条 统筹推进地下空间开发利用**

坚持地上地下相协调、统筹保护与开发的原则，统筹安排地下交通、市政、公共服务、工业仓储、防灾防护等空间，统筹协调地下空间开发利用、设计、建设与管理，支持“平急两用”公共基础设施建设，加强轨道站点与周边地下空间的连通，努力打造地上、地下一体化衔接的复合立体城市。

### **第 50 条 实施地下空间分区管制和差异化开发**

划定地下空间重点开发地区，围绕金山新城等城市中心区和惠州南站等轨道交通枢纽进行地上地下空间一体化利用，推动地下空间的竖向立体综合开发和横向联通，预控重大设施空间通道并推动一体化设计和同步实施，有序推进地下综合管廊建设，实现功能协调互补和空间复合高效利用。在地下空间一般开发地区，以停车设施、市政公用设施和轨道交通设施等为主，可围绕轨道交通站点适度布置小型商业服务业设施和公共服务设施等。相关专项规划和详细规划可进一步细化地下空间分区与功能布局。

## 第 51 条 推动地下空间竖向利用分层

地下空间专项规划应根据地质工程踏勘结果，将地下空间开发竖向划分为浅层（0 至-15m）、中层（-15 至-30m）和深层（-30m 以下）进行控制。浅层空间主要安排商业服务、公共步行通道、交通集散、停车等设施，在城市道路下的浅层空间优先安排市政管线、综合管廊、轨道、人行通道等设施。中层空间主要安排公用设施干线和停车、交通集散等设施，在城市道路下的次浅层空间可安排轨道、地下道路、地下物流等设施。深层空间主要安排轨道交通线路等设施，在难以避让其他重要设施的情况下可适度安排公用设施干线。

## 第八章 优化用地用林用海，落实国土空间用途管制

### 第一节 优化城市规划分区和用地用海结构

#### 第 52 条 实行全域规划分区管控

基于开发与保护两种导向划定全市一级规划分区。城镇开发边界围合范围作为城镇发展区。城镇发展区范围外根据自然地物、交通设施等要素划定规划分区。将生态保护红线和自然保护地划为生态保护区。衔接“三线一单”将生态保护红线外的重要生态空间划入生态控制区。以集中连片的耕地和永久基本农田为基础划定农田保护区。将农民生产、生活为主的区域划入乡村发展区。将矿产集中分布地区划入矿产能源发展区。将集中开展开发利用活动的海域划入海洋发展区。各县（区）在落实市级国土空间总体规划确定的规划分区基础上，可对其进行分类细化和布局优化。

落实规划分区分类管控。按照“突出主导功能，陆海统筹协调”的原则，对各类规划分区实行差异化资源配置与空间管控。生态保护区按照生态保护红线和自然保护地相关政策进行严格管控。生态控制区依据生态环境部门“三线一单”一般生态空间划定，控制对主导生态功能产生影响的开发建设活动、线性工程、市政基础设施和独立型特殊建设项目用地，涉及“三线一单”一般生态空间的区域按照“三

线一单”管控政策执行。农田保护区范围内的永久基本农田按照国家相关政策进行严格管控。城镇发展区按照城镇开发边界相关政策进行管控，区内优先进行城镇开发建设，可兼容采矿用地及其配套设施建设用地。矿产能源发展区加强对重大能源及矿产开采利用的管控，其他矿产资源按照国家相关管理规定进行管控，区内可安排具体采矿用地。海洋发展区落实海洋生态空间和海洋开发利用空间的管控要求，采用“分区管理+用海准入”的方式进行管理。

### 第 53 条 优化用地用海功能结构<sup>7</sup>

优先保护农业和生态用地。优先保护耕地，保障蔬菜、粮食等农作物的基本生产，引导农业结构向有利于增加耕地的方向调整。加强林地、陆地水域、湿地等重要生态用地保护，拓展绿色开敞空间和水源涵养空间，提升土地生态化水平。结合现代农业和特色农业发展，积极引导园地向立地条件适宜的丘陵、台地和荒坡地集中布局。

引导建设用地结构优化。顺应人口流动、增长趋势和产业发展需要，补齐关键领域短板，加大对重大基础性工程的支撑保障力度，有序引导各类建设用地协调配置，提高土地资源利用效率。

合理调整用海结构。加强海洋开发利用，合理配置海洋资源、优化海洋空间开发格局，加强对沿海滩涂等湿地管控，严禁国家产业政策淘汰类、限制类项目在海上布局。做好对渔业用海、交通运输用海、工矿通信用海、特殊用海的空间预留和管控，优化游憩用海和特

---

<sup>7</sup> 市级层面用地用海分类侧重功能指引，具体土地用途、边界定位等内容在下层次规划中细化落实。

殊用海布局。

## 第二节 引导中心城区建设用地科学利用

### 第 54 条 建立与详细规划挂钩的中心城区规划分区体系

在城镇发展集中建设区范围内，结合详细规划单元管控，细化规划二级分区，根据规划二级分区确定的主导功能对详细规划编制提出分类指引性要求。规划分区内可布局符合功能要求的配套用地与兼容用地。中心城区划定生态保护区、生态控制区、农田保护区、居住生活区、综合服务区、商业服务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区、特别用途区、村庄建设区、一般农业区、林业发展区、矿产能源发展区等规划分区。

### 第 55 条 优化中心城区土地使用结构<sup>8</sup>

顺应人口城镇化发展趋势调整居住用地布局。根据实际服务人口的流动和集聚趋势，加大中心城区居住用地供给，引导居住用地在都市圈跨市交界地区、重点产业平台统筹布局，加大政策性住房用地保障力度。

根据社区生活圈优化民生设施布局。结合 15 分钟社区生活圈的空间划分优化完善公共服务设施用地布局，提升基本公共服务的覆盖度与便利性。完善各类公用设施布局，预留惠州市区固废分类处置中

---

<sup>8</sup> 中心城区范围内具体土地用途、边界定位等内容在详细规划中细化落实。

心与环保科教基地等重点市政公用设施用地。优化商业服务业用地布局。增加绿地供给，完善生态廊道，加强西湖风景名胜区、金山湖湿地自然公园、东江湿地自然公园等公园的保护，提高城乡公园覆盖率，结合社区生活圈布局社区公共绿地。

引导工业用地向园区集中。推动新增工业用地向重点工业园区集中，引导工业用地高集聚、高层级、高强度发展。在符合规划前提下适当提高产业用地容积率，实现产业用地的集约高效发展。

做好交通枢纽和重要廊道的空间保障。结合空港、海港、铁路站场等重大交通枢纽设置物流仓储中心及物流仓储基地，做好对国家和省级重大交通廊道的空间预留，突出“丰”字交通主框架引导作用，完善交通枢纽周边地区的道路集散网络，预控外围重点镇至中心城区的重要交通廊道。以站城一体、产城融合为导向，加强对交通枢纽周边综合开发用地的空间预留与统筹管控，协调功能布局与开发时序，支撑建设具有活力的枢纽经济发展平台。

### 第三节 完善山海联动的蓝绿空间网络

#### 第 56 条 预留控制通风廊道体系

根据城市常年主导风向，与城市路网相结合，在中心城区构建通风廊道体系。划入通风廊道的区域严格控制建设规模，逐步打通阻碍廊道连通的关键节点。各县（区）应结合自身条件，按照市级国土空间总体规划确定的通风廊道布局和管控要求编制通风廊道专项规划，



明确不同等级风道的宽度、风道内建筑控制、植物种植要求，对影响风道两侧的控制范围、建筑布局方式、两侧场地间口率、建筑密度和高宽比提出具体的控制指标，严格控制风道内的建设和沿线地块建设布局。

## 第 57 条 打造水城共生的蓝色网络

严格河湖空间管控，市域构建以骨干性河流、湖泊、水库、湿地、河涌等多类型城市水系为支撑的蓝色网络，严格限制城乡建设活动对滨水空间的占用。划定中心城区结构性水体控制范围，将东江、西枝江、新开河、红花湖水库等河道、大中型水库等的河湖管理范围及水库管理范围控制线划入城市蓝线，按照《广东省河道管理条例》以及相关规定实施严格管控。市辖区规划蓝线面积 148.01 平方公里，其中中心城区 28.94 平方公里。在确保总面积不减少的前提下，蓝线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。蓝线的调整应符合国家有关规定。

## 第 58 条 完善复合型城市绿地系统

科学划定绿化用地，不得擅自改变绿化用地面积、性质和用途。在城乡建设中最大限度避让古树名木、大树，禁止大拆大建，积极采用有效管护措施，促进原有绿化树种与城市基础设施和谐共存，为城市留住乡愁。建立以郊野公园、综合公园、社区公园、游园、广场、防护绿地、城市农业公园为主的城市绿地体系，至 2035 年人均公园

绿地面积达到国家园林城市标准<sup>9</sup>。结合 15 分钟社区生活圈优化社区公园布局，通过边角地整理、见缝插绿等方式，增加社区公园数量。在石化产业园区、核电站等需卫生隔离的工业用地、能源设施、道路及铁路、高压走廊、公用设施周边布置防护绿地，严格控制防护绿地宽度。将北湖公园、惠州市植物园、鹿江公园等大中型现状综合公园、专类公园划入城市绿线，按照相关规定实施严格管控。市辖区规划绿线面积 2.3 平方公里，其中中心城区 1.1 平方公里。在确保总面积不减少的前提下，绿线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。绿线的调整应符合国家有关规定。

---

<sup>9</sup> 公园绿地面积以城乡管理主管部门调查统计口径为准。

## 第九章 展现岭东名郡风采，凸显依山沿江滨海风貌

### 第一节 构建城乡历史文化保护传承体系

#### 第 59 条 加强对历史城区的整体保护

落实历史城区保护范围 5.67 平方公里，包括西湖风景名胜区核心景区、桥东片区、桥西片区等，按照历史文化名城保护相关规定实施严格保护。保护“一街挑两城，山江傍城湖”历史城区传统格局，保护历史城区的整体历史环境与空间肌理格局，保护历史遗存的真实性、传统风貌的完整性和街区生活功能的延续性。在严格保护的前提下提高历史城区空间品质，新建、扩建、改建等活动应在城市肌理、空间格局、建筑体量、高度、色彩、风格等方面与历史环境相协调。

#### 第 60 条 推进历史文化街区和历史地段的保护利用

落实历史文化街区保护范围 139.82 公顷，包括北门直街、金带街、水东街、铁炉湖、淡水老城、平海十字街等；落实推荐历史地段保护范围 19.8 公顷，包括惠新西街、都市巷、桃子园等。全面保护历史文化街区和历史地段内各类保护性建筑、传统街巷、历史环境要素、非物质文化遗产等重要场景和要素。历史文化街区核心保护范围内，不得进行新建、扩建活动，但新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施除外；对道路、供水、排水等基础设施进行改建的，应当保

持或者延续历史文化街区原有的传统格局。

## **第 61 条 统筹历史文化名镇、名村和传统村落保护发展**

统筹保护各级历史文化名镇、名村和传统村落，保护其传统格局、历史风貌和空间尺度，不得改变与其相互依存的自然景观和环境。严禁违反规划或擅自调整规划在历史文化名城名镇名村相关区域建设高层建筑、大型雕塑等高大构筑物。重点保护和展示秋长镇等历史文化名镇内反映本地典型商业市镇特色的环境要素，保护历史空间的整体格局。挖掘历史文化名村和传统村落的历史文化资源和生态旅游价值，改善镇、村居住环境和基础设施建设，依据历史文化名城名镇名村保护相关规定明确传统建筑改造修缮的底线和保护的责任以及禁止行为，协调好旅游开发与风貌保护的关系。

## **第 62 条 严格保护各级各类历史文化遗产**

严格保护各级各类不可移动文物、历史建筑、古树名木等历史文化遗产，按照相关保护规定明确保护要求和管理责任，防止大拆大建破坏各类历史文化遗产本体及周边环境。统筹保障重点文物保护利用项目的合理用地需求及空间要素配置。文物保护单位的保护范围和建设控制地带内进行建设工程，应依法履行批准手续。对历史建筑实施原址保护、迁移异地保护、拆除和修缮改造的，应当报市县自然资源主管部门会同同级文物主管部门履行相关批准手续，并及时纳入国土空间规划“一张图”监管。实行“先考古、后出让”制度，经文物主

管部门核定可能存在历史文化遗存的土地，应依据国家有关规定履行考古和出让程序。

### 第 63 条 落实历史文化保护线管控

将历史文化街区保护范围界线以及历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的城镇开发边界范围内的历史建筑的保护范围界线划入城市紫线，按照相关规定实施严格管控。市辖区规划紫线面积 1.2 平方公里，其中中心城区 0.4 平方公里。在确保总面积不减少的前提下，紫线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。紫线的调整应符合国家有关规定。市、县级文物主管部门应将文物保护单位保护范围和建设控制地带、水下文物保护区、地下文物埋藏区、城市紫线等历史文化保护线提供给同级自然资源主管部门，纳入国土空间规划“一张图”实施严格保护。

### 第 64 条 健全历史文化保护长效机制

市、县级文物主管部门要按程序将第三次全国不可移动文物普查信息提供给自然资源部门，不可移动文物相关数据根据实际情况进行动态调整。自然资源主管部门按要求整合数据后同步纳入国土空间基础信息平台。历史文化保护相关专项规划在启动编制前应申请列入同级国土空间规划编制目录清单，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上，主要内容要纳入详细规划，确保“多规合一”。各级自然资源主管部门应严格依据详细规划，细

化落实历史文化遗产保护利用的用途管制要求，依法核发建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证。

## 第二节 活化利用历史文化资源

### 第 65 条 支撑建设粤港澳大湾区世界级文化旅游目的地

深度挖掘革命文化、东坡文化、海丝文化、罗浮山宗教文化和中医药文化、东江民俗文化等人文资源和山江湖海等自然资源，参与建设粤港澳大湾区文化圈。依托“丰”字交通主框架、万里碧道、滨海公路建设，构建连通惠州、香港、深圳三地的滨海旅游线。结合国道、省道和县乡道路改造，提升旅游公路服务能级，推动罗浮山-南昆山一体化发展，联动增城、从化等地区共同打造北部生态健康旅游大环线。

### 第 66 条 构建“一核一带，四廊八区”的历史文化保护格局

整合全市历史文化资源要素，重点打造惠州老城历史文化保护核，沿海岸带打造滨海历史文化带，沿增江、东江、西枝江、淡水河等主要水系打造增江历史文化保护走廊、东江历史文化保护走廊、西枝江历史文化保护走廊、淡水河历史文化保护走廊四条历史文化保护走廊，串联龙门老城历史文化保护区、南昆山古民居文化保护区、罗浮山道教历史文化保护区、博罗罗阳老街历史文化保护区、惠阳客家

历史文化保护区、惠东梁化历史文化保护区、惠东高潭红色文化保护区、平海古城海防文化保护区八大历史文化区。打造特色鲜明的文化旅游路径，生态发展区依托 224 省道和古驿道系统打造北部乡村特色旅游发展轴带和古驿道旅游环，城市发展区利用慢行系统串联特色街道、街区和建筑，构建多元历史文化步径，展示惠州文化魅力。

## 第 67 条 加强特色文化资源的保护利用

加强革命遗址保护利用。保护辛亥革命遗址、东征旧址、高潭革命旧址及东纵旧址等近现代革命史迹，加强高潭红色革命遗址群、安墩粤赣湘边纵队革命遗址群等红色文化遗址群的保护利用，深入挖掘南粤古驿道沿线的红色英烈故居、“万里碧道”工程的沿江红色旅游资源。对接深圳、汕尾、河源等地，联合打造粤赣湘边、省港大营救等红色旅游精品线路。

深度开发海洋文化资源。保护以巽寮湾、三门岛、大辣甲岛为核心的农渔业文化景观遗产，加强海防遗址保护与修复，串联淡水老城、大亚湾、巽寮湾、平海古城打造滨海民俗文化和海防文化展示廊道。挖掘我市海上丝绸之路申遗潜能，扎实开展白马窑址等“海丝”史迹的保护和研究，深度开展海防遗址保护、海洋文化研究、海洋民俗传承等延展工作，积极参与“海丝申遗城市联盟”的保护利用、交流合作，让历史文化保护“出海上岛”。加强“海洋-海岛-海岸”立体开发，对接深圳、汕尾构建惠州湾滨海旅游带，探索跳岛游发展模

式。

彰显千年古城文化魅力。践行“全域景区化”理念，严格控制西湖风景名胜区周边开发建设，统筹保护高榜山、飞鹅岭、红花嶂、东江、西枝江与惠州历史城区山水合抱的城址环境。深入挖掘古城历史文化资源，有序推进惠州府城遗址修复，结合城市更新打通西湖-府城-归善县城水东街人文景观带，打造人文与自然融合的城市核心组团。

充分释放中医药文化价值。充分挖掘“南药发源地”“葛洪”“鲍姑”等中医药历史文化底蕴，布局中药材种养、休闲康养、健康旅游等现代服务业。充分利用森林、滨海、温泉等资源，推进全域旅游与生命健康产业协同发展，打造特色鲜明的中医药健康旅游区。

### 第三节 塑造特色鲜明的多层次城乡风貌

#### 第 68 条 突显岭东山水城市特色风貌

塑造沿江傍湖、依山面海、林田共生、簇群错落的岭东山水城市特色风貌。北部山林地区保护桂峰山、南昆山、罗浮山、象头山、莲花山等山体屏障以及增江等河流水系，维育山体森林与田园交错的生态风貌；中部现代城区沿两江四岸打造特色滨水景观风貌带，形成集商务办公、文化会展、商贸物流、特色休闲等功能于一体的传统与现代交融的都市风貌；南部山海地区沿海岸线塑造以现代港城、生活休闲、旅游度假为特色的滨海城镇风貌区。



构建疏密有致的强度分区。在保持生态山水格局的基础上，严格控制生态敏感地区开发强度，适度提升城市中心区、轨道站点 TOD 地区、未来重点发展地区等战略地区的开发强度，形成疏密有致的空间形态格局。中心城区开发强度分区划分为五个等级，整体上控制强度一区和强度二区面积占比 20%左右，强度三区、强度四区、强度五区合计面积比例在 80%左右，在详细规划中进一步细化各类建设用地的容积率等指标管控要求。历史城区、历史文化街区、机场、港口以及涉及生态敏感、地质安全等特殊管理地区，应按照相应的控制标准或开展专题研究进行强度控制。

构建秩序协调的高度管控。结合强度分区及资源条件，将中心城区的建筑高度划分为四个等级，在详细规划中进一步细化各类建设用地的建筑高度管控要求。重点引导山边、水边、林边、田边、海边等自然景观区域周边的建设高度控制，形成与城市生态本底呼应的城市高度控制。涉及鸟类栖息保护区域，建筑高度应符合鸟类飞行通道的高度要求。历史城区、机场净空区以及其他特殊管控区域，按照相关法律法规要求控制建筑高度。

勾勒精致舒朗的城市天际线。严格控制和优化环西湖天际线、两江四岸天际线、滨海地区天际线，明确分级视点和视廊、建筑高度、高层建筑集群分布、建筑色彩及材质等指引内容，塑造具有“风貌协调性、空间层次性、景观通透性”的经典城市名片。

优化城市景观廊道和眺望系统。构建历史轴线、城市中轴线、滨

水景观廊道、“丰”字形交通景观廊道等不同类型的景观廊道，引导形成良好的空间秩序。重点优化和提升环西湖风景名胜区-高榜山-西山泗洲塔、孤山-惠州大桥、飞鹅岭-花岛-泗洲塔等视线走廊，保障景观扇面的视觉需求。中心城区内构筑城望山、城望水和山望城等不同类型景观视廊，促进城市公共空间与山水空间形成良好的互动关系。县级国土空间规划应进一步细化景观视廊沿线建筑的高度管控要求。

打造特色鲜明的标志性景观节点。在金山新城、水口滨江产业带、潼湖生态智慧区等城市核心地区设置核心标志性景观节点，在惠州北站、惠州南站等重大交通设施站点设置枢纽节点。依托“丰”字交通主框架、“两环十射”快速进出城体系和“五横五纵”快速路支撑体系，形成“5+10+10”的快速风景廊道体系，在进出城区的高速下线口处设置入口节点。

## 第 69 条 提升乡村风貌建设和美丽乡村

分区引导乡村风貌提升。结合村庄自然地貌、农业资源、乡村旅游、历史人文等发展条件，鼓励采取组团式发展模式，促进乡村集群化、差异化发展，打造山地聚落型、郊野田园型、滨海渔乡型三大类乡村风貌区。山地聚落型乡村风貌区主要包括西北部及中部南昆山、罗浮山、莲花山、白云嶂、铁炉嶂、象头山等区域，重点延续傍山而居、错落有致的岭东山地聚落型传统村镇风貌，体现地形绵延起伏、灵活多变的自然文脉和野趣。郊野田园型乡村风貌区主要包括博罗县

东西部山区盆地及惠城区周边平原地区，重点保护农田、水塘和乡村交错布局的郊野田园风貌特色，加强乡村周边农业生态环境保护，构建开阔疏朗的田园大地景观。滨海渔乡型乡村风貌区主要包括环稔平半岛与考洲洋沿岸的乡村，重点突出村庄与传统渔业生产及海洋的关系，构建通海连山的景观廊道，引导滨海村落紧凑布局，打造特色的滨海乡村风光带。

加强特色村落风貌管控。重点保护历史传统村落与少数民族文化村落两类特色村落。保护和延续广府民居和客家民居村落的生长肌理和街巷格局，保留传统围村的布局特色，并将村庄周边的山体、海岸、河流、水塘、渔场、农田等自然环境因素纳入到整体管控中，形成村落与自然环境相协调的整体空间形态。保留蓝田村、新星村、上东村等瑶族文化村落的特色风貌，加强对周边环境要素的保护，协调自然与建筑的高度轮廓线。

#### **第四节 加强重点地区风貌引导和管控**

##### **第 70 条 划定城市设计重点控制地区**

根据资源要素分布特征和管控要求，划定重点沿山地区、滨水重点地区、滨海重点地区、城市核心地区、历史风貌地区、枢纽门户地区和区域交界重点地区作为城市设计重点管控地区。上述重点地区应在满足总体风貌管控、密度分区和特色地区风貌管控通则的基础上，适时单独编制或结合下层次详细规划编制片区城市设计，结合不同片

区功能定位，对特色空间、景观风貌、开放空间、交通组织、建筑布局、建筑色彩、第五立面、天际线等内容进一步研究形成详细管控指引，落实到详细规划管控图则。

## 第 71 条 优化重点沿山地区景观风貌

以象头山、红花嶂、高榜山、黄巢嶂、白云嶂、石牌岭、铁炉嶂、笔架山等山体屏障为重点划定重点沿山地区，在山体保护线外分级管控建筑高度，预留山体与周边主要公共空间和观景点之间的视线通廊，保障揽山入城、山城相融的风貌特色。

## 第 72 条 提升滨水重点地区风貌品质

以东江、西枝江、淡水河等重要水体两侧 500 米腹地作为滨水重点地区，重点提升以两江四岸为核心的滨水空间品质，加强滨江环线品质营建，打造城市滨水活力目的地。聚焦白沙堆、下角、梅湖等沿江都市地标区域，完善生态景观和园林绿化配套建设，形成高品质公共空间体系。结合东江沿岸生态资源和历史建筑，重点打造东江白沙堆、西枝江老船厂和水东街等标志性景观带，彰显城市特色。滨水重点地区应控制建筑高度、建筑体量、空间界面和视觉通廊，打造层次丰富、秩序井然的空间界面。建筑布局应以低、多层建筑为主，采取“前疏后密”的做法保证景观视线的通透性。

### 第 73 条 强化滨海重点地区风貌管控

以海岸线向陆域扩展 1000 米范围作为滨海重点管控地区，重点加强对巽寮湾、双月湾、小径湾等滨海地区的管控，保护滨海岸线的独特自然生态资源和整体景观风貌，根据岸线类型进行建设退线控制，岸段内的功能兼顾滨海生活和旅游度假。严格限制山脊轮廓线的建设，保证背景山体轮廓线的完整性和连续性，在重要观景点与海面之间形成滨海视觉廊道，控制建筑界面和高度，塑造具有山海特色风貌的生态滨海景观带。

### 第 74 条 体现城市核心地区形象特点

以金山新城核心区、江北至三环北路管控区、水口滨江产业带、潼湖生态智慧区等核心地区作为城市设计重点管控区域，按照山水与城市共生的理念组织城市公共空间，采用慢行串联、城市天际线打造、交通快慢分离、立体城市构建等方法提升城市空间品质，塑造国际化、现代化的都市形象。

### 第 75 条 延续历史风貌地区风貌特色

聚焦惠州市历史城区及淡水老城、平海十字街历史文化街区划定历史风貌地区，注重历史文化风貌和历史空间肌理的保护，控制周边建筑的高度、体量、色彩、风格，形成与之协调的风貌环境，打造特色历史路径和历史场所。

## 第 76 条 改善枢纽门户地区空间环境

以惠州机场、惠州北站、惠州南站、惠州站、惠阳站等城市重大交通枢纽区域作为枢纽门户地区，强化人流、交通流的高效疏导，构建立体复合公共活动空间，通过枢纽站场、站前公共空间和标识性建筑的建设，提升整体空间环境。加强机场净空区管控，衔接净空区规划和控制性高度管制要求，严格限制净空区域建筑高度。

## 第 77 条 优化区域交界重点地区景观风貌

以新圩、秋长、大亚湾、沥林北站、博西等区域作为区域交界重点地区，加强区域景观风貌协调，强化与深圳、东莞、广州等临界地区的空间管控和布局引导，塑造协调统一的区域风貌。加强临界地区的乡村风貌和门户节点景观提升，建立临界地区景观风貌管控负面清单，严格控制大体量高层建筑不合理布局破坏城市空间视线通廊或阻挡区域山水视线廊道，影响边界风貌形象。

# 第十章 完善基础设施体系，保障国土空间安全韧性

## 第一节 构建复合高效的对外交通网络

### 第 78 条 推动空港海港枢纽扩容升级

协同深圳打造区域性航空枢纽。立足于深圳第二机场的功能定位，预留惠州机场改扩建空间，支撑打造千万级干线机场。近期按照建设 4E 级机场的标准预留相应用地规模，至 2035 年按照预测旅客年吞吐量 1100 万人次的规模推动机场空间扩容。服务于惠州、深圳和东莞东部、河源、汕尾地区的航空客运需求，以轨道为支撑建立与周边地区高效通达的多方式、快速集疏运交通体系。以货运航空为特色功能，加强惠州、深圳两市机场集疏运体系对接，预留空间支撑建设现代空港经济区。做好机场净空环境保护和管控，预留惠东、博罗、龙门通用机场、直升机起降点及飞行服务站等配套设施建设空间，联动河源、汕尾构建涵盖航空飞行服务、公务飞行、短途客货运、作业飞行等功能的通用机场体系。

做好港口建设空间的预留管控。构建“一港两地四区”格局，预留惠州港扩能升级空间，重点加快大亚湾、惠东两地港口建设，优化荃湾港区、东马港区、惠东港区、内河港区等四区布局，联动广州港、深圳港等沿海主要港口打造粤港澳大湾区世界级港口群，实现资源共享。推动惠州港由产业港向产业港与贸易港并重转型，强化港口

基础设施建设水平，有序布局石化产业配套航运交通设施建设用地，支撑海港集装箱、煤炭、油品和粮食等专业化大型深水泊位建设，逐步建成以石油化工产品、集装箱、大型散货为主综合型港口。保障港口集疏运体系建设空间，推动“海陆空铁”多式联运无缝衔接，构筑综合立体交通走廊。保障东江内河港发展和东江航道扩能升级空间，发挥江海联运、铁水联运优势，带动沿线产业集群发展。推动惠大铁路服务升级和稔平半岛疏港铁路规划研究，依托港口支线铁路接入厦深铁路。支持惠州稔平环岛高速公路设立碧甲互通服务惠东港区，强化铁水、公水多式联运，推进惠大运河开发研究，发展江海联运，打造大湾区乃至全国南北出海新通道。预留输油管道和海上航线建设空间，提升惠东港区的集散能力。

## 第 79 条 支撑建设“轨道上的大湾区”

规划建设互通互联区域铁路网络。预留惠州南站、惠阳站、惠州北站、惠州站四大轨道枢纽站点建设空间，完善城市交通接驳体系，落实动车所场站用地管控。加快推进深汕高铁建设，适时推动广河高铁实施，远期预留深河高铁、龙汕铁路建设通道，进一步加深龙汕铁路线位前期研究，在相关交通专项规划中进一步落实设施布局和用地。强化惠州市县全域联系，积极开展惠大铁路电气化改造研究、惠霞市域铁路通道研究。规划预留疏港铁路专用线、粤港澳大湾区（博罗）绿色农产品物流基地铁路专用线、惠州新材料产业园铁路专用线



等建设通道，推动交通运输与产业融合发展。

强化城际轨道和跨市轨道直联直通。预留城际轨道和跨市轨道建设空间，加强惠州与广州、深圳、东莞、佛山等周边城市的联系。对接深圳、广州、东莞城市轨道设施布局，预留惠州城市轨道与都市圈跨市城市轨道的接口，做好重要站点及其周边地区的空间预留和管控。

## 第 80 条 完善高标准一体化对外公路通道

完善“十横八纵两加密”的高速公路网络。预留惠霞高速、惠坪高速、惠州至肇庆高速等“丰”字交通主框架及其他高速公路建设空间，预留惠州至深圳、东莞、河源等地的高速公路通道，在相关交通专项规划中进一步落实通道布局和用地。至 2035 年，全市高速公路总长度超过 1500 公里，实现惠州与相邻城市之间至少两条以上高速公路直接连通，2 小时可达粤港澳大湾区核心城市。

加强市域边界路网衔接。优化惠深、惠莞、惠广、惠河、惠汕及惠韶跨界道路的衔接，落实跨界通道用地管控，预留跨界普通国省道的升级改造空间，完善城市边界地区主次支路衔接，构建布局合理、便捷高效的跨界路网体系。

## 第二节 打造一体化城市交通网络布局

### 第 81 条 提升城市公共交通网络覆盖密度

深化市域轨道线网规划研究。规划轨道快线联系各重要组团、功能平台，实现市域内外围组团至核心区 45 分钟通达。优化惠城与惠阳、博罗、龙门、惠东等组团间轨道线网布局，谋划市域铁路通道。规划轨道普线加密核心区，引导市民集约化出行，优化城市出行结构。创新中小运量交通供给，形成多网融合、均衡覆盖、跨市协同的布局方案，打造高效的高铁、城际、市域快线网、加密的城市轨道普线网、广泛的中小运量等相互融合的轨道系统，逐步在相关交通专项规划中落实轨道布局和用地。

完善高效集约常规公共系统。构建“快干支微”一体化常规公交线网，加密重点片区公交线路覆盖。以保障公交高效运营、土地综合开发为原则，保障公交专用道建设空间，推广首末站采用建筑物配建形式建设，打造高标准高能效的公交场站。新规划建设的大型商超、住宅小区及重大交通枢纽等人流密集的公共区域合理规划预留公交首末站及充电场站等公共用地，合理规划预留港湾式公交站点。

### 第 82 条 完善城市干线交通网络

强化城市骨干道路网络支撑。依托“丰”字交通主框架及五横五纵<sup>10</sup>骨干快速路网，构建“九横八纵一连接”的骨干道路主骨架，提

---

<sup>10</sup> “五横五纵”由沿线多个项目构成，部分路段利用了已有道路，具体项目的立项名称以实际的项目名称为准。

升金山新城、惠州新材料产业园等重点发展区之间的直接连通水平。预留惠泽大道（衔接 G205、S120）、金龙大道（衔接 G205）、三环路（G205）等道路快速化改造空间，提升普通国省道通行能力。支持低等级路段提档升级，实现国道二级公路及以上比例基本达到 100%、省道三级公路及以上比例达到 100%。拓展路网服务功能，支持对连接经济开发区、产业园区、交通枢纽、沿海港口等重要节点经济干线路段进行改造，提升路网运行效率。保障普通国省道城镇过境段、出入口路段改造空间，支持对交通拥堵、混合交通严重的国省道穿城路段进行改造，在相关交通专项规划中进一步落实道路布局和用地。完善各功能片区主、次干路网络，形成以高快速路、主干道为骨架，各道路等级匹配和结构合理的道路网系统，满足全市域发展需求，支撑城市空间拓展和外围重点城镇、产业园区的发展。按照至 2035 年中心城区道路路网密度不低于 8 公里/平方公里、道路面积率不低于 20% 的规划标准构建骨干路网，在详细规划中落实道路用地布局。

优化中心城区干线道路网结构与布局。结合现状既有干线道路布局，规划形成“两环十四射”干线道路网络，保障中心城区与县

---

H1: 即“一横”，途经博罗、惠城中心区、东江科技园；

H2: 即“二横”，途经潼湖生态智慧区、惠城中心区、空港经济区；

H3: 即“三横”，途经历林、镇隆、良井至惠东县城；

H4: 即“四横”，途经新圩、惠阳、惠州新材料产业园、广汕高铁惠东南站；

H5: 即“五横”，途经大亚湾西区、石化区北侧、范和湾，接深汕合作区深东大道。

Z1: 即“一纵”，串联南昆山、罗浮山至潼湖湿地；

Z2: 即“二纵”，串联博罗、潼湖生态智慧区、镇隆、新圩至大亚湾；

Z3: 即“三纵”，利用小金河大道，经仲恺至镇隆；

Z4: 即“四纵”，连接龙门县城，利用金龙大道经惠城中心区，至惠阳、大亚湾；

Z5: 即“五纵”，串联东江科技园、空港经济区、惠州新材料产业园。

（区）间直通直联，减少过境交通对中心城区生活区干扰。规划预留干线道路改扩建条件，并在相关交通专项规划和详细规划中进一步预控通道用地。

优化主干河流过江通道体系。结合既有过江通道及路网条件，为改善东江、西枝江等河流水系跨江通道做好空间预留。新增跨东江、跨西枝江及新开河过江通道，完善中心区的交通路网格局，形成跨东江共 16 条，跨西枝江、新开河共 21 条的过江通道体系，在相关交通专项规划和详细规划中进一步落实通道布局和用地。

### **第 83 条 构筑高效多级的客货运枢纽体系**

建立层次清晰、布局合理、高效衔接的客运枢纽体系。根据城市空间格局、人口和产业分布，支撑打造惠州机场、惠州北站、惠州站、惠州南站、惠阳站 5 个综合客运主枢纽和仲恺高铁站、博罗站、龙门站、惠东站等 16 个综合客运辅枢纽，预留深惠汕惠州海上客运枢纽站建设空间，在相关交通专项规划中进一步落实枢纽布局和用地。加强客运枢纽与城市公共交通系统的有机衔接，形成复合立体的交通换乘体系。

支撑建设陆海空联运的交通物流枢纽和通道体系。结合“3+7”重点工业园区，依托惠州西站、惠州港、惠州机场、粤港澳大湾区农产品供应基地建设以及跨境电商等产业布局，衔接市内高速公路网、货运铁路及港口航道，谋划交通物流枢纽体系及物流通道布局方案，

预留东江航道扩能升级空间，打造与大交通体系相适应、与现代产业体系相适宜、多层次相互支撑的现代交通物流体系。联动广东石龙铁路国际物流基地，预留 4 大综合性物流枢纽（惠州西站国际内陆港综合物流枢纽、惠州港国际公海铁联运物流枢纽、惠州平潭国际临空物流枢纽、粤港澳大湾区农产品物流枢纽）和 7 大物流基地（惠城物流基地、惠阳物流基地、大亚湾物流基地、仲恺物流基地、惠东物流基地、博罗物流基地、龙门物流基地）建设空间，并以物流基地为立足点规划布局 N 个物流站点，形成“4+7+N”三级物流体系，满足生产生活贸易物流需求，在相关物流专项规划中进一步落实设施布局和用地。

#### **第 84 条 推动综合交通一体化融合发展**

促进交通通道由分散向集中、由平面向立体发展，减少对城市空间的分割，鼓励建设公铁复合、高快复合等复合廊道，推动惠大铁路复合通道、“丰”字交通复合走廊等研究，支持改扩建和升级改造工程充分利用既有线位。合理开发利用线性交通基础设施桥下空间及综合枢纽地下空间，推进轨道交通建设与沿线地块、道路、地下公共通道等工程建设相衔接，实现用地集约利用。统筹规划综合交通枢纽设施，推动不同交通方式站场集中布局、空间共享、立体换乘。支持打造多式联运港口及铁路枢纽，谋划惠州港铁路专用线，推动铁路直通集装箱与大宗散货港区，实现物流综合效率最优。推进“四网融

合”，推动干线铁路、城际铁路、市域铁路统筹建设、协同管理、联动运营，做好与城市轨道交通衔接。推进站产城融合发展，利用汽车客运站场闲置功能区域增加快递物流、旅游集散等功能，打造枢纽经济新标杆。

## 第 85 条 改善城乡居民出行品质

交旅一体助力全域旅游协同发展。按照全域旅游理念，依托独特的山海资源，支撑打造生态景观路和滨海旅游公路。完善旅游快线网络，预留惠州稔平环岛高速公路、龙门至仲恺高速、罗浮山-南昆山旅游通道建设空间，支撑打造山野绿道、古驿道主题游径、登山步道等游径网络，促进全域旅游品质提升。

构建绿色怡人慢行出行体系。规划形成覆盖中心城区、全市域的慢行网络及绿色廊道系统。优化道路路权分配及慢行建设标准，城市高密度地区各类步行设施网络密度不宜低于 14 公里/平方公里，其他地区各类步行设施网络密度不应低于 8 公里/平方公里，由交通相关专项规划及下层次详细规划进行落实。促进非机动车与公共交通接驳，构建安全、连续的非机动车道网络，保障非机动车停放设施建设空间。

完善动静交通引导需求管控。停车设施供应以建筑配建为主（不低于 90%），公共停车场为辅。近期路内路外协同发展，缓解停车难问题。在相关专项规划中探索通过建设多类型的停车场灵活满足停车

需求，保障公园、学校等地立体停车场建设空间。做好停车场用地管控预留，各县（区）在控制性详细规划中按照停车设施配置标准，预留停车场及配套设施建设空间。

加快城市智慧交通系统建设。整合共享交通数据资源，完善和融合规划、建设、运营、管理等各政府部门的辅助决策系统，构建统一、精准、高效的城市交通智能管理和控制系统，推动无人驾驶、智慧道路新技术示范与应用。

### 第三节 建设人与自然共生的安全韧性城市

#### 第 86 条 完善防洪排涝体系建设

保障重大防洪减灾工程建设空间。坚持工程措施与非工程措施相结合，建立水库常态化除险加固机制，加快推进大中型病险水闸除险加固，持续推进中小河流治理、山洪灾害防治、农村重点易涝区治理。完善河湖湿地、绿地洼地、排洪沟、道路边沟等排涝通道，保障防洪排涝系统的完整性和通达性。划示洪涝风险控制线，预留河道清淤疏浚、水库除险加固、堤防加固、岸坡治理等水利工程建设廊道和空间。

提高城市防洪（潮）排涝标准。规划惠城中心区防洪（潮）标准不低于 200 年一遇，县城、中心镇防洪标准不低于 50 年一遇，一般镇区防洪标准达到 20 年一遇以上。惠城中心区新建区域或成片改造区域排涝标准采用 30 年一遇 24h 暴雨不成灾，老城区排涝标准采用

20 年一遇 24h 暴雨不成灾。

加强蓄滞洪区建设与管理。加强城市开发建设选址与防洪排涝的统筹，提升自然蓄水排水能力，保护流域区域现有雨洪调蓄空间。重点加强抽排区、低洼地带等易涝风险区及重要基础设施关键节点的竖向管控，现状低洼片区要结合城市更新对局部区域竖向进行优化调整；新建片区要加强选址论证，合理布局城市功能。加强临时蓄滞洪区建设与管理，提升超标准洪水防御能力。加强蓄滞洪区土地管理，蓄洪滞洪区内土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。在蓄滞洪区内或跨蓄滞洪区建设非防洪项目，必须符合相关法律法规和政策要求。

## 第 87 条 提高自然灾害应对能力

加强地质灾害防御。推进开展全域空间、环境、灾害等多要素调查评估，划示各类地质灾害风险区，加强地质灾害高风险区的国土空间开发利用管控，在地质灾害易发区开展建设行为前应进行灾害风险评估，并对不适宜建设活动进行严格控制。建设覆盖全域的地质灾害气象风险预警、专业监测和群测群防结合的监测预警体系，逐步建立地质灾害隐患、风险双控系统。对削坡建房、挡土墙坍塌、建筑基地边坡失稳等人为导致地质灾害风险的建筑进行综合整治，分级逐步推进地质灾害隐患点综合治理工程。

应对极端气候影响。建立、健全台风、暴雨预报预警体系，更新



预测预警机制。依法保护气象台站、气象探测设施及气象探测环境，确保气象探测工作顺利实施。提升防风暴潮、海水倒灌、海岸侵蚀的应对能力，完善稔平半岛海堤防御体系，提高小径湾海堤防护标准。加固巽寮湾-双月湾岸段海堤。大亚湾石化区海堤采用 200 年一遇设计标准，荃湾港及清洁能源基地海堤采用 100 年一遇的设计标准。海岸带西区、霞涌片区及惠东稔平半岛各镇区采用 50 年一遇防潮标准。

提高抗震防震能力。编制城市抗震防灾专项规划，摸清地震灾害风险底数，开展地震构造环境探查、地震灾害风险评估等工作，推进地震易发区房屋设施加固工程实施。大亚湾经济技术开发区、惠东县南部（包括稔山镇、铁涌镇、平海镇、吉隆镇、黄埠镇、巽寮滨海旅游度假区、港口滨海旅游度假区）、博罗县石坝镇及龙门县平陵街道等区域一般性建设工程抗震设防烈度应为Ⅶ度，Ⅱ类场地基本地震动峰值加速度 0.1g。其余地区一般性建设工程抗震设防烈度为Ⅵ度，Ⅱ类场地基本地震动峰值加速度 0.05g。新建、改建、扩建的重大建设工程和可能发生严重次生灾害的重要建设工程，应严格按照《建筑工程抗震设防分类标准》要求，采取相应提高抗震能力的措施。新建、改建、扩建的需开展地震安全性评价的建设工程，必须按照相关法律法规要求进行地震安全性评价，并按照审定的抗震设防要求进行抗震设防。

## 第 88 条 健全城市综合防灾体系

强化消防站建设空间保障。着眼于“全灾种、大应急”体系建设，优化消防安全布局，保障消防基础设施建设空间。遵循“布局科学，突出重点”的原则，保障各县（区）城市消防站建设空间；瞄准消防基础力量不足的短板，针对老旧小区、产业园区、高速出入口等火灾高风险地区，保障专业消防站建设空间。按照接到报警 5 分钟内消防队到达责任区边缘的标准，每 7-15 平方公里设置一处城市消防站。在物资集中、运输量大、火灾危险性大的港区，应布置水上消防站。至 2035 年，全市每 10 万人不少于 1.7 个消防站，中心城区每 10 万人不少于 1.8 个消防站。

加强重大危险品管控。加强源头治理，制定危化品生产、使用、运输、储存禁限控目录。优化石化产业布局，设立、划定危险品仓储卸载基地和园区，加快人口密集区危化品生产企业搬迁。严格控制化工园区周边土地开发利用，大亚湾石化区、惠阳区新材料产业园、惠州新材料产业园等化工园区安全监管机构会同应急管理部门划定安全控制线后纳入国土空间规划，控制线内的开发建设项目应经过安全风险评估，满足安全风险控制要求。加强油气输送管道保护和完整性管理。提高危险货物堆场等重大风险点及其他城市危险源单位的应急防护与紧急处置能力，降低危险源的事故风险。各县（区）人民政府为重大危险品管控的责任主体，应在编制详细规划、相关专项规划和项目建设方案时强化重大危险源安全卫生防护距离和规划环评、稳评、

安评约束，严控安全环保风险。

提高应对突发公共卫生事件能力。预留公共卫生医院、市疾控中心、传染病防治楼、公共卫生应急物资生产项目等医疗卫生用地空间，为突发重大公共卫生事件提供医疗、应急物资等保障。

## 第四节 完善市政基础设施配套

### 第 89 条 保障城市供水和排水安全

做好用水总量和效率控制。落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，严格实行用水总量和效率控制，到 2035 年用水总量不超过省级下达指标，万元地区生产总值用水量较 2020 年降幅、万元工业增加值用水量较 2020 年降幅完成省下达任务。实施地下水取用水量、水位双控，严格水资源论证和取水许可制度，确保全市地下水取用水量不超过省下达指标。提高水资源利用效率，推进再生水多元利用，鼓励雨水利用，提倡水资源梯级利用和安全利用。

优化水资源配置格局。统筹构建东江、西枝江等大江大河与大中型饮用水源水库相连通的“江库互备联调”水资源配置格局，保障东江流域水安全保障提升工程、深汕合作区引水工程、东深供水工程等区域性供水工程建设空间。推动供水规模 10 万人以上的城镇实现双水源、多水源供水，按“先急后缓”原则，预留大亚湾第二条引水工程等水资源骨干网络建设空间，打造惠州水网，实现全市水资源“一张网”“一盘棋”，不断提高水资源综合调控水平和水资源保障能

力。保障农村集中供水工程建设空间，进一步提升农村集中供水率、自来水普及率、供水保证率和水质达标率。鼓励应用海水、微咸水、再生水、雨水等非常规水源。积极提高工业用水重复利用率，保障节水和污水回用基础设施建设空间，推广住宅用水中水回用，推进节水型社会建设。

完善雨水排放工程体系。贯彻“海绵城市”建设要求，控制城市不透水面积比例。按照分散、就近排放的原则，结合地形地势、道路与场地竖向优化雨水排放设施布局。保障城市排水河道、雨水调蓄区、雨水管网及泵站等工程建设空间，开展城市积水点、易涝区治理，实现防洪防涝安全和雨水资源综合管理的目标。

## **第 90 条 提高环保设施建设水平**

保障污水处理与再生水利用设施建设空间。坚持集中和分散相结合、截污和治污相协调，完善污水收集处理及污泥处理设施建设，提高污水、污泥处理水平，全面提升再生水品质，扩大再生水应用领域，保障重点区域管网改造和修复工程用地空间。

加强固体废弃物处置。完善“大分流、小分类”的模式，保障市、县（区）级环卫设施用地需求。在相关专项规划中统筹安排建筑垃圾设施分步建设目标，到 2035 年，各县（区）至少建设 1 座建筑垃圾装修垃圾受纳场。

## 第 91 条 建设绿色能源设施网络

支撑建设以新能源为主体的新型电力系统。增加清洁能源发电比重，稳步推进核电、风电、光伏发电等新能源发展，促进清洁能源发展。预留重大电力设施建设空间，至 2035 年全市电力负荷达到 2400 万千瓦左右。加强充电基础设施发展，科学确定发展规模和空间布局，充分考虑充（换）电设施建设需求，以合建、配建为主，独立占地作为补充，充分利用自用、专用停车位及社会公共停车场所建设充（换）电设施。推动新能源技术与产业融合，打造安全、可靠、绿色、高效、智能的现代化电网。

完善多源多向的天然气输配系统。坚持全市天然气高压管道“一张网”政策，保障城市燃气分输站、门站、调压站、应急调峰气源站及各类燃气管道建设和改造空间，预留重大燃气项目建设空间。进一步促进居民和工商业用户使用管道燃气。

做好新能源项目的空间预留与用地保障。统筹保障核电、海上风电、LNG 接收站及储气设施、天然气电厂、原油储备、太阳能、潮汐能、氢能等能源项目建设空间，在不破坏生态环境、不影响农林业发展和城市建设的前提下，保障农光、林光、渔光互补光伏项目建设空间。支持在工业厂房以及商业综合体、专业市场等建筑屋顶建设规模化的分布式光伏发电系统，有条件的城乡居民住宅建筑屋顶应推广小型分布式光伏发电系统。

## 第 92 条 推进新一代信息基础设施建设

建设畅通便捷、质优价廉的信息网络和服务体系，促进信息基础设施互联互通、资源共享，完善城市千兆光纤网络，建成 5G+千兆光网的“双千兆”城市。到 2025 年，实现第五代移动通信（5G）网络全覆盖。各县（区）应在详细规划和相关专项规划中预留 5G 及其他新型信息基础设施的基站和铁塔等相关用地空间，将基站专项规划中关于基站数量与规格等空间性内容落实到地块开发细则中。对经依法审批的专项规划和实施计划所明确的基站天线、设备、电缆、光缆及配套设施，各县（区）应在详细规划中合理安排用地或建设空间。

## 第 93 条 引导基础设施空间节约集约利用

支撑地下管线及综合管廊建设。加强地下管线综合规划与建设统筹，结合各类绿地控制预留市政管线廊道，推进道路与管线同步建设。优先考虑在城市重点区域，结合新区建设和地下空间开发同步敷设综合管廊。结合城市更新、各类园区、轨道交通、河道治理、地下空间开发以及道路新（改、扩）建，初步建成“以中心环线为骨架，干线、支线、缆线相结合”的综合管廊系统，全面提升管线安全。

落实城市黄线管控。将机场、港口码头、轨道站点等现状交通设施、供水等现状市政设施、电力等现状能源设施用地划入城市黄线，按照相关规定实施严格管控。市辖区规划黄线面积 6.4 平方公里，其中中心城区 1.3 平方公里，主要包括惠州站、惠州江北污水处理厂、

220 千伏鹿江站等。在确保总面积不减少的前提下，黄线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。黄线的调整应符合国家有关规定。

# 第十一章 统筹自然资源整治利用，全面提升空间综合价值

## 第一节 统筹自然资源保护和利用

### 第 94 条 水系和湿地保护利用

以保障水资源安全为目标，加强招元水库饮用水源保护区、观洞水库饮用水源保护区等地表水源保护区保护，按照相关政策落实分区管控要求。加强地下水源涵养区保护，国民经济和社会发展规划以及国土空间规划等相关规划的编制、重大建设项目布局应当与地下水资源条件和地下水保护要求相适应，并进行科学论证。依托碧道建设加强水生态、水安全、水环境建设，优化河湖水系布局。科学合理保护与利用水域岸线资源，划示西枝江岸线、西湖岸线、金山湖岸线等重要河湖岸线，在相关专项规划中进一步确定河湖岸线的控制线和功能区。严格落实河湖自然岸线管控，保护范围内原则上禁止任何建设行为，确需建设的项目应遵循严格控制、保护生态和占补平衡的原则，对占用岸线进行补偿。加强湿地资源保护，在广东惠东海龟国家级自然保护区、广东潼湖国家湿地自然公园、惠州惠东红树林地方级自然保护区等湿地类或以湿地生境为主的自然保护地开展保护建设，逐步完善大亚湾经济技术开发区、惠东县滨海湿地保护体系，保护现有的沿海滩涂地与红树林湿地，严查违法违规的资源利用和破坏行为，至



2035 年全市湿地保护率不低于上级下达指标。重要湿地保护范围内原则上禁止任何建设行为，确需建设的项目应遵循严格控制、保护生态和占补平衡的原则，依法对占用水域进行补偿。

## 第 95 条 森林资源保护利用

全域推进绿化美化，优化造林绿化空间布局，提升南昆山、罗浮山、莲花山等主要山脉的生态质量和森林景观，强化东江、西枝江等主要江河流域以及重要水源地、大中型水库集雨区的水源涵养林、水土保持林建设，推进海岸带保护和沿海防护林体系建设，打造陆海统筹的秀美山川。划示天然林、生态公益林等集中保护区，重点保护连片分布的天然林和生态公益林，建立天然林保护行政首长负责制和目标责任考核制，全面停止天然林商业性采伐。北部生态发展区提升生态涵养林，改善林分树种结构和布局，提升水源涵养林质量，提高生态系统服务功能；南部城市发展区实施森林进城，营建多类型、多层次、生物多样性高和景观生态效益显著的城市森林；沿海地区构建沿海防护林，加强湿地红树林和沿海防护林建设，在宜林地段采用封滩育林、人工造林等措施大力发展红树林，高标准建设沿海基干林带。规划到 2035 年，全市森林覆盖率不低于上级下达指标。县级规划严格落实指标任务，严格执行林地征占用定额管理制度，控制征用占用林地，确保到 2035 年林地征占用总额控制在省下达指标以内。

## 第 96 条 未利用地资源保护利用

基于盐碱地、沙地、裸土地、裸岩石砾地等主要未利用地类型，遵循科学开发、保护生态的原则，坚持“宜农则农、宜建则建、宜林则林”的开发利用方式，确保未利用地资源科学、合理和持续利用。未利用地转变为耕地开发方式，应当根据环境和资源承载能力，坚持有利于保护和改善生态环境的原则，因地制宜适度开展，严格控制成片未利用地开发，切实保护生态环境。未利用地用于开发建设的，可采用“点状供地”模式，办理未利用地转建设用地审批手续。

## 第 97 条 矿产资源保护利用

划定矿产资源控制线，严格控制矿产资源开发强度。优化矿产资源开采布局，合理划分矿产资源勘察开采分区，严格落实分区管控要求，保障已取得采矿权的矿产资源开采项目用地需求。矿泉水、地热开采等应严格执行建设项目水资源论证制度和取水许可制度。严格实施永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界管控措施，衔接落实惠州市“三线一单”生态环境分区管控方案，做好矿产资源开发与生态保护红线和自然保护地等生态敏感区的衔接，对当前技术经济或生态环境条件下暂时不宜开发的大中型矿产地或矿集区及生态保护红线内已退出矿业权的资源，实施矿产地储备和保护，统筹处理好资源开发与生态保护的关系。

## 第 98 条 海洋资源保护利用

加强对沙滩资源的保护，严格按照海岸建筑退缩管制规定执行沙滩资源建设后退控制，保护沙滩资源所在海湾内沙滩的自然岸线，限制可能改变沙滩形成的海洋水动力条件的临时设施设置。保护沙滩后方海岸防护林，现有的滩后防护林原则上不得破坏和用于开发建设工程。对公众开放的沙滩后方陆域宜以旅游度假功能为主，建设项目的布局、高度等应当与沙滩及周围自然景观和环境相协调。建立以海岸带为界面的旅游资源分级机制，采取差异化管控措施。做好海洋能源发展空间保障，探索开发利用风电、光伏、核电、抽水蓄能、潮汐能、氢能等清洁能源，构建低碳安全高效的能源供应体系。优化海水养殖结构和布局，支撑建设智能渔场、海洋牧场、深水网箱养殖基地等。

## 第二节 实施国土综合整治

### 第 99 条 多措并举统筹推进国土综合整治

按照“全域规划、整体设计、综合治理、多措并举”的原则，实施农村土地综合整治，通过高标准农田建设、农用地整理、建设用地复垦等措施有效挖掘农村用地潜力，促进农业用地集中连片布局发展，强化集中连片耕地保护，加强特色农业生态功能区保护修复。加强城镇低效建设用地整治，积极推进老城区、城中村、旧工厂等城镇低效建设用地的改造开发，对存量建设用地进行集中盘活，重点做好

基础设施落后、人居环境恶劣、畸零细碎或与城镇功能定位不符的区域的更新改造。强化受污染耕地治理修复，推进土壤分类管控，优先保护农用地土壤环境，提升土壤污染防治能力。全面推进流域综合治理，加快小流域综合治理和岸线绿化，加强近岸海域海水污染防治，综合提升水体质量，改善水生态景观。

## **第 100 条 以乡镇为单元统筹分区推进国土综合整治**

根据自然资源禀赋和区位特征，差异化推进国土综合整治。西北部的博罗县和龙门县，重点开展以农用地整理和宜耕后备资源开发为主的“田水路林村”国土综合整治，加大中低产田改造力度，提高耕地质量和集中连片程度。惠东县中部和东部山区，重点开展以农村建设用地整理和生态环境保护为主的国土综合整治，按照“适度从紧、集约利用”的原则，归并整治零散农村居民点及其周围的零散废弃抛荒地，发展特色高效的生态农业。中部的惠城区、惠阳区和仲恺高新技术产业开发区，重点开展以农村建设用地整理和城镇低效用地再开发为主的国土综合整治，大力盘活利用存量用地，积极发展现代都市农业。大亚湾经济技术开发区和惠东县南部稔平半岛，重点开展以滨海建设用地整治为主的国土综合整治，积极开展“三旧”改造，增加城镇建设用地有效供给，支撑海洋产业发展。

## **第 101 条 分类实施国土综合整治重点工程**

实施高标准农田建设工程，坚持新增建设和改造提升并重、建设

数量和建成质量并重、工程建设和建后管护并重，产能提升和绿色发展相协调，重点提升惠东县、博罗县、龙门县等优质潜力区的农田质量和耕作条件。充分发挥龙门县龙江镇和惠东县白花镇国家级全域土地综合整治试点及博罗县麻陂镇省级全域土地综合整治试点的示范带动作用，以农村居民点为中心，选取部分乡镇优先开展农村土地综合整治，有效挖潜农村建设用地潜力，改善农村人居环境。实施城镇低效用地整治工程，对低效建设用地进行连片集中改造。加大城区范围的河流（涌）、湖泊、水塘等封闭水体整治力度。因地制宜推进水土流失治理工程，提升林草植被覆盖率，增强全市水土资源可持续利用能力。

### **第三节 推进城市更新和存量土地盘活**

#### **第 102 条 加快闲置低效用地处置**

加大批而未用等存量用地规模挖潜力度，优先保障“3+7”重点工业园区等市级以上重点项目建设。严格落实建设用地“增存挂钩”机制，大力推进批而未供和闲置土地处置。对已经合法批准的用地进行清查，清理无效用地批准文件。及时调查认定企业原因造成的闲置土地，依法依规收缴土地闲置费或收回土地。

#### **第 103 条 稳步推进城市更新改造**

强化规划引领，以国土空间规划为基本依据，以国土空间详细规

划作为规划许可、改造实施的法定依据。坚持“留改拆”并举，防止大拆大建，注重历史文化保护传承和古树名木、红色资源保护，促进城市绿色发展。坚持生产方式绿色化、产业空间集聚化、生活空间优质化三大导向，加强对存量空间资源再利用的科学统筹与整体谋划，在专项规划中明确“三旧”改造的规模、布局、时序。结合城市更新提升产业空间效能，推进存量园区规模化、专业化、集聚化发展，推动旧厂房、零散工业区、村级工业园成片连片改造及空间整合，为创新型企业提供低成本的产业空间。稳步推进城中村改造，完善公共服务和基础设施，改善公共环境，消除安全隐患，同步做好保障性租赁住房建设，系统提升城中村人居环境品质。对标完整居住社区建设标准，将老旧小区改造置于15分钟生活圈内全面统筹，用“绣花”功夫推动居住品质和生活品质同步提升，重点完善水电气网路、适老设施、公共空间、无障碍设施、停车设施等民生事项。不断创新老旧小区改造实施路径，通过统筹小区存量资源、开发利用低效用地，盘活利用存量公房，支持鼓励社会力量参与改造。通过拆违建绿、留白增绿、见缝插绿、立体植绿等方式优化绿地和开敞空间布局，引导特色化公共空间营造。对惠州机场净空区原有的超高障碍物，结合城市规划建设依法拆除，逐步去除存量，切实加强机场净空保护。

## 第104条 城市更新分区指引

围绕空间资源配置导向与空间格局优化方向，结合各县（区）存

量用地实际情况，划分减量腾退区、重点更新区、其他改造更新区三类城市更新分区，提出差异化的更新引导策略及管控要求，优化空间资源配置。城市更新片区策划要在国土空间规划框架下对项目可实施性进行论证，统筹谋划保障公共利益落地。对拟实施城市更新的区域，要事先开展调查评估，梳理评测既有建筑状况，明确应保留的建筑清单；未开展调查评估、未完成历史文化街区 and 历史建筑确定工作的区域，不应实施城市更新。

## 第十二章 推进陆海统筹开发保护，建设现代化海洋城市

### 第一节 协调陆海空间功能布局

#### 第 105 条 落实海洋功能分区管控

全市海域空间划分为生态保护区和海洋发展区 2 类一级规划分区。生态保护区依据海洋生态保护红线管控要求，实施正面清单管理。海洋发展区进一步细化为渔业用海区、工矿通信用海区、交通运输用海区、游憩用海区、海洋预留区、特殊用海区。

#### 第 106 条 协调陆海空间功能分类

综合考虑陆域和海域空间现状及发展需求，形成协调可持续的陆海空间功能分类，实现陆域与海域用途分类不冲突。

### 第二节 实施岸线精细化管理

#### 第 107 条 实施岸线分类管控

根据海岸线自然资源条件和开发利用程度，将海岸线划分为严格保护岸线、限制开发岸线和优化利用岸线三个管控类别，在相关专项规划和详细规划中进一步细化。规划至 2035 年，大陆自然岸线保有率不低于上级下达指标。除国防安全需要外，严格保护岸线禁止构建永久性建筑物、围填海、开采海砂、设置排污口等损害海岸地形地貌



和生态环境的活动。限制开发岸线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，预留未来发展空间，严格海域使用审批；占用自然岸线的，须进行充分论证，经省级行政主管部门严格审查。优化利用岸线应集中布局确需占用海岸线的建设项目，严格控制占用岸线长度，提高投资强度和利用效率，优化海岸线开发利用格局。

### **第 108 条 落实海岸线占补制度**

项目建设占用海岸线应当遵守国家和省有关法律法规政策规定，在符合国土空间规划、生态保护红线等相关管控要求和节约集约、合理利用的前提下，按照国家和省的有关要求进行岸线整治修复，形成生态恢复岸线，实现岸线占用与修复补偿相平衡。

### **第 109 条 加强海岸带保护利用管控**

严格落实《关于建立实施广东省海岸建筑退缩线制度的通知（试行）》有关要求，加快建立实施海岸建筑退缩线制度，强化海岸带保护和利用。

## **第三节 推动海岛分类保护**

### **第 110 条 加强有居民海岛生态保护**

强化大三门岛、小三门岛、大洲头、黄毛洲和盐洲等有居民海岛的生态保护，根据海岛水资源承载能力和环境容量合理控制海岛开发

建设规模，改善有居民海岛人居环境。

### **第 111 条 严格保护特殊用途海岛**

任何单位和个人不得开发利用特殊用途海岛。在相关专项规划中划定针头岩领海基点海岛保护范围，禁止在领海基点海岛保护范围内进行工程建设以及采石、挖砂、砍伐、爆破等其他可能改变该区域地形、地貌的活动。有条件开展旅游活动的自然保护区，其活动区域和开发规划应经行业主管部门批准。

### **第 112 条 适度开发利用无居民海岛**

按照集约节约用岛的原则，结合海岛自然条件适度开发工矿通信、游憩等功能，严格按照批准的用途和方式开发利用海岛，禁止开展与开发利用具体方案不相符的开发利用活动。

### **第 113 条 维持保留类海岛现状**

在海岛开发利用方向未明确、主导用途未经充分科学论证的情况下，应保持其自然生态原始状态，防止海岛自然资源遭到破坏。任何单位和个人未经批准不得在保留类海岛进行采石、挖海砂、采伐林木及建设、旅游等活动。

# 第十三章 践行双区驱动战略，支撑构建广东省区域协调发展格局

## 第一节 深度参与“双区”建设

### 第 114 条 共建粤港澳国际一流湾区

参与构建“极点带动，轴带支撑”粤港澳大湾区空间格局。预留高速铁路、城际轨道等大运量、高快速线性交通设施建设空间，推动与粤港澳大湾区先进城市直连直通，强化粤港澳大湾区东部枢纽门户地位。联合深圳（含深汕特别合作区）、东莞等共同打造先进制造业、数字经济等多个具有全球影响力和竞争力的产业集群，高质量建设跨区域产业组团。加强博罗与广州、东莞生态旅游资源联动开发和产业协调布局，强化大亚湾、惠东在沿海经济带上的产业支点和滨海旅游目的地职能，形成多向开放的区域联动发展格局。积极学习借鉴横琴、前海两个合作区的创新经验，全力支持港惠特色产业合作平台建设，支撑打造省级粤港澳特色合作平台。

发挥优势支撑内地与粤港澳大湾区联动发展。发挥惠州位于京深港、沿海、沪广国家交通大通道的交通区位优势，预留相关铁路、高速公路工程建设空间，提高惠州与内陆地区的互联互通水平，畅通要素双向流通。发挥惠州空间利用潜力大的优势，加大对民生、文化旅游、乡村振兴等领域的空间保障力度，提高惠州对新功能、新业态的空间承载能力，为内陆地区经济、人口等要素向粤港澳大湾区集聚提

供空间载体。

加强粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障、生态廊道和海湾保护修复。与广州、河源、汕尾协同加强罗浮山、南昆山、莲花山南亚热带季风常绿阔叶林生态系统的保护修复。沿东江、西枝江、增江等水系廊道，以流域为单元打通水鸟等生物迁徙廊道，推动考洲洋等全球候鸟迁徙路线重要节点的湿地保护和修复。加强与深圳、汕尾海洋空间保护利用的协调，推进广东惠东海龟国家级自然保护区、惠州大亚湾水产资源地方级自然保护区、惠州惠东红树林地方级自然保护区等重要区域的生态保护修复，严格落实自然岸线保护任务，打造人与自然和谐共生的生态海湾。

联动广深打造具有全球影响力的现代化产业集群。依托广州、深圳等粤港澳大湾区先进城市的科研资源优势和高新技术产业基础，以3个国家级产业园区为主要载体，集中各县（区）空间资源支撑打造7个千亿级产业园区，推动石化能源新材料和电子信息两大万亿级产业集群加快形成。以中心城区扩容提质和重点科技产业创新平台建设为支撑，强化惠城区现代服务业职能，加强与广州、深圳在科研创新、金融服务和高品质旅游服务等领域的合作，加快培育比肩粤港澳大湾区一流水平的现代服务业产业集群。以人工智能、新一代信息技术、智能装备等为重点，联动南沙发展高端制造业，促进先进制造与自由贸易融合发展。

## 第 115 条 共建深圳都市圈

加强生态环境保护和生态产品共建。以边界地区地理单元为载体，共同做好自然保护区、珊瑚群、沙滩等重要生态资源保护，保障港口、石化区、帆船基地等产业平台建设空间。共同打造东江饮水思源径碧道南线，依托淡水河，以炳坑水库、大山陂水库、铜锣径水库为起点，串联龙岗区、坪山区、惠阳区经西枝江至东江干流。协同推进跨界河流水环境综合治理，完善污水管网体系建设，大力推进入河排污口整治，进一步夯实水质达标基础。共同推进岸线及海上资源开发利用，深入挖掘海岸及海岛旅游资源，打造深圳大鹏半岛-盐田、环大亚湾等旅游产业集聚区，支持深圳盐田大梅沙、大鹏南澳、惠州金海湾等地公共游艇码头和游船码头建设，支持开通深圳-惠州-深汕特别合作区-汕尾海上旅游航线，支撑深圳建设全球海洋中心城市。

推动深莞惠城市轨道组网布局。依托区域性交通设施，按照深圳都市圈空间发展主要轴线形成惠州与深圳城区及其创新产业平台一小时直连直通的紧密交通圈。探索与前海片区开展多式联运合作，着力打造稳定、快捷、便利的空铁、海铁联运进出口通道，共建粤港澳大湾区多种运输方式无缝衔接集疏运体系。

以民生互惠为纽带推动都市圈深度融合。根据人口和产业要素跨市流动趋势，加强惠州与深圳在教育、医疗、文化等领域的公共服务设施空间协调布局。支持在跨界区域开展基础教育联合办学试点，预留空间探索共建九年一贯制学校并共享学位。加强东江水源工程沿线

联合执法，保障工程安全。支撑建设粤港澳大湾区（广东·惠州）绿色农产品生产供应基地，大力发展农产品精深加工和农业新型服务体系，打造大湾区“中央厨房”。以永久基本农田和生态保护红线协同优化、建设用地联合配置等为重点，探索深莞惠三市民生设施的资源协同保障机制。

聚焦临深临莞地区提升都市圈建设水平。全面提高惠阳区（大亚湾经济技术开发区）与深圳龙岗、坪山等相邻地区的跨市同城化水平，打造坪山-惠阳-大亚湾先进制造产城融合节点，形成深惠融合发展的战略性新兴产业、先进制造业等工业 4.0 产业集聚地区以及世界级的高新技术产业策源地。依托坪山比亚迪、中芯国际等龙头企业，协同惠阳与大亚湾，布局电子、汽车零部件等产业，形成区域协同、分工明确的空间产业链布局。加强惠东县与深汕特别合作区的产业、基础设施、公共服务协同布局，共同推进边界地区高标准公共服务协同示范。沿惠州-东莞边界构建潼湖-常平智慧产业新城节点，以建设智能制造高地和现代产业新城为目标，预留中韩（惠州）产业园起步区、潼湖科学城等片区开发建设空间，构筑支撑莞惠产业发展的重要脊梁。对于区位条件好但发展方向尚不明确的临界地区，优先划入重点管控地区，对近期国土空间开发利用活动予以严格管控，待条件成熟时启动详细规划编制，并以此为依据进行开发利用。

## 第二节 积极融入广东省新发展格局

### 第 116 条 共建充满活力的沿海都市带

融入国家沿海交通大通道。预留高快速铁路设施建设空间，强化与珠江口跨江通道的联系。强化惠州与沿海经济带城市的交通联系，逐步实现 3 小时通达沿海经济带东西两翼。预留惠州机场扩建空间，加强与深圳宝安机场、广州白云机场分工协作，打造链接海外、辐射内陆的粤港澳大湾区货运航空枢纽。参与沿海港口资源整合，联动珠三角港口群和粤东港口群，预留港口扩建和航道发展空间，做好航道发展与生态环境保护的协调，协同打造“21 世纪海上丝绸之路”国家门户。

共建高质量产业发展带。坚持陆海统筹、综合开发，优化环大亚湾空间功能布局，支持大亚湾经济技术开发区建设现代滨海城市，支持稔平半岛建设能源科技岛。以埃克森美孚惠州乙烯、中海壳牌惠州三期乙烯等重点项目为引领，建设世界级绿色石化产业高地。坚持集中集约用海，推动海洋石化、滨海旅游、海洋渔业等优势产业集群发展，为海洋电子信息、海洋清洁能源、海洋生物医药等新兴产业发展预留空间。

推动海岛分类特色利用。与深圳、汕尾等周边城市联动推进海岛保护修复，优化利用有居民海岛，控制开发建设规模，保护海岛自然岸线和典型生态系统。与珠江口万山群岛、江门上下川岛、深圳内伶仃岛、汕尾龟龄岛、汕头南澳岛等岛屿联动，探索跳岛游等海岛旅游

新模式，完善滨海旅游配套服务设施，共建具有国际影响力的现代化滨海旅游目的地。

## 第 117 条 加强与北部生态发展区相邻城市空间协调

强化与北部生态发展区相邻城市的高快速交通联系。预留广河高铁等北部生态发展区至粤港澳大湾区和沿海经济带的高快速铁路建设空间，逐步实现惠州与河源、梅州等北部生态发展区主要城市 2 小时通达。加强主要交通廊道的国土空间资源保障，围绕惠州北站、惠州南站、惠阳站等轨道交通枢纽节点提升惠州对外围地区的辐射能力。

以流域为单元加强上下游生态保护修复。以水源涵养、水生态保护为重点，加强惠州与河源等北部城市协调，统筹推进新丰江水库、灯塔盆地等重要生态空间的保护修复。以生态旅游、休闲康养等为重点探索多样化的自然资源利用方式，推动“一核”“一区”协调绿色发展。

预留产业协作和要素对流平台建设空间。以重点产业平台协同布局 and 交通直连直通为重点，依托稔平半岛推动惠州与深汕特别合作区联动发展。以赣深高铁为支撑，加强仲恺高新技术产业开发区等产业平台与河源中心城区协同发展。以重点产业平台、交通枢纽节点地区、跨市邻近地区为重点，探索惠州与周边城市跨市产业平台合作共建机制，引导产业链合理布局，共同提高区域产业协调发展水平。



## 第十四章 健全传导管控机制，保障规划有序有效 实施

### 第一节 完善规划编制、传导与实施管控体系

#### 第 118 条 逐级编制市-县-镇总体规划

市级国土空间总体规划是对省级国土空间规划的细化落实，侧重传导和实施性、兼具协调性，明确市域空间格局、底线要素、指标分解等核心内容及中心城区国土空间用途管制方案，作为指导和约束全市各级国土空间总体规划编制实施的依据。县级国土空间总体规划是对行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用、修复作出的总体安排和综合部署，各县国土空间总体规划应严格落实市级规划提出的规划目标、约束性指标、规划分区、重要控制线、要素配置等要求，进一步细化县级功能定位、自然资源保护利用、国土空间用途管制方案等内容，在市级国土空间总体规划批准后按程序公布实施。乡镇级国土空间总体规划是对市县级国土空间总体规划的细化落实，各县可因地制宜，将县级与乡镇级国土空间规划合并编制，也可以几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划，明确乡镇发展目标，细化制定各类空间

开发保护行为的指引与管控规则。

## **第 119 条 加强专项规划与总体规划衔接**

发挥国土空间总体规划对各类国土空间相关专项规划的指导约束作用，实施国土空间专项规划编制目录清单管理制度，涉及空间利用的国土空间专项规划必须纳入目录清单，由自然资源主管部门会同发展改革部门共同建立目录清单并明确管理要求。纳入编制目录清单的国土空间专项规划，编制基础必须依托国土空间基础信息平台提供的底图和空间关联现状数据信息，编制内容必须衔接落实同级国土空间总体规划且不得违背强制性内容。规划成果批准后，规划编制主体应及时将成果报送自然资源主管部门，将涉及空间开发保护利用的内容按统一的数据标准纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上，并结合相关专项规划的调整予以动态更新。

## **第 120 条 建立详细规划分层编制审批机制**

划定规划片区推动规划有效传导管控。按照“事权对应、面向管理、功能完整”的要求，综合自然地理要素、主要线性交通基础设施等因素，将中心城区划分为城镇、农业、生态三类规划片区。在下一

层次规划编制阶段，应进一步统筹安排、细化落实规划片区内的城乡建设用地资源与各项规划任务。

探索建立“单元规划+地块开发细则”的详细规划分层编制机制。单元规划在落实国土空间总体规划强制性内容的基础上，研究确定单元主导功能、总建筑面积及住宅建筑面积、公共服务配套设施、道路交通等市政基础设施和空间环境等控制要求。地块开发细则确定地块的用地性质、建筑面积、容积率、绿地面积、公共服务配套设施等要求，在满足生活圈设施服务半径要求的基础上，在单元内落实规划指标的综合平衡。根据空间要素构成差异，将全市陆域范围划分为城镇、农业、生态三类单元，结合分类编制控制性详细规划、村庄规划及其它类型的详细规划。

## **第 121 条 强化国土空间规划的实施传导**

健全国土空间规划纵向与横向传导体系，市级国土空间总体规划通过指标约束、控制线管控、名录管理、政策要求等方式，提出下级国土空间总体规划和相关专项规划、详细规划的分解落实要求，实现对目标定位、底线要素、用途管制、支撑体系等主要内容的传导。下层次规划应通过严格落实、细化增补、局部优化等方式，落实交通、

公服、市政等专项设施的空间布局和用地边界，确保市级国土空间规划的有效传导实施。

## 第二节 健全规划实施监测评估预警

### 第 122 条 搭建国土空间基础信息平台

以第三次全国国土调查成果为基础，整合全市各类国土空间现状、规划、管理数据，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图。对接省级国土空间基础信息平台，形成省市县联动、全市统一、各部门共建共享共用的国土空间基础信息平台，推动与其他信息平台的横向联通和数据共享。各县（区）可在接入市级平台的基础上，结合自身管理需要增设特色功能模块。

### 第 123 条 加强国土空间规划“一张图”实施监督

基于广东省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，集成规划“一张图”应用、规划分析评价、规划成果审查与管理、规划监测评估预警、资源环境承载能力监测预警和规划指标模型管理等多种功能，动态管控国土空间规划全过程。根据国土空间开发保护现状评估指标体系，构建针对重要控制线和重点区域的监测预警模型，对耕地

和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、自然资源、生态环境等主要要素变化以及经济发展、城乡建设、重大基础设施和公共服务等开发利用行为，在管控边界和约束性指标层面进行长期监测，定期发布监测报告，全面提升空间治理体系和治理能力的现代化水平。

## **第 124 条 完善规划监测评估和动态维护机制**

细化完善国土空间总体规划的实施监管要求，构建智慧规划监测评估预警体系，对总体规划实施中违反开发保护边界及保护要求的情况，或有突破约束性指标风险的情况及时预警，做到全面监测、定期评估和及时预警。建立规划定期体检评估制度，跟踪监测总体规划中确定的各项指标，根据评估结果对国土空间规划进行动态调整完善，将城市体检评估工作作为统筹城市规划建设管理的抓手和调动公众参与城市更新行动的平台。将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容，加强日常巡查和台账检查，做好批后监管。

## **第三节 规划实施保障政策**

## **第 125 条 推动自然资源资产管理制度体系建设**

优化自然资源调查监测制度，建立组织实施、法规依据、调查体

系、分类标准、技术规范、数据平台“六统一”自然资源调查监测体系。优化自然资源统一确权登记制度，规范做好林权、海域使用权等全类型不动产登记。优化自然资源资产产权制度，建立自然资源资产所有者权益“一本账”。优化自然资源有偿使用制度，建立生态价值和代际补偿的生态补偿机制。

### **第 126 条 健全规划管理技术标准及配套政策**

依据国家、省法律法规、政策要求及技术规范，完善规划编制审批与实施管理的技术标准及相关政策，建立健全规划编制协调机制、审批信息反馈机制、规划实施评估机制、动态更新维护机制等相关工作机制，保障规划编制审批管理工作有据可依。依据国土空间规划目标，按照市相关部门职责分工，研究出台产业、民生、环保等领域配套政策措施，形成规划实施合力。

### **第 127 条 完善城市更新改造政策机制**

完善城市更新、“三旧”改造、土地整备、历史遗留用地处理等促进存量低效用地再开发的政策体系，落实“增存挂钩”政策方针，探索建立减量腾挪统筹机制。建立健全城市更新及“三旧”改造片区

统筹机制，促进整体利益平衡，保障公益性设施落地。

## **第 128 条 建立规划管理与公众参与的协同机制**

加强市国土空间规划委员会的统筹协调作用，对国土空间规划领域涉及城市发展战略、重点建设项目选址等重大事项进行审议审定。充分发挥市国土空间规划协会的桥梁纽带和专家智囊作用，搭建本地规划管理和技术人才的专业培训和交流平台，促进全市国土空间规划行业有序健康发展。建立规划管理全流程公众参与机制，鼓励市民和社会各界积极参与规划建言献策、公众咨询和满意度调查，推动规划有效实施。

## **第四节 近期行动和重点项目保障**

### **第 129 条 制定专项行动计划与近期建设规划**

结合国民经济和社会发展规划、规划体检评估、市级年度重点项目建设和财政支出计划，统筹各相关部门近期行动，对规划的近期实施做出统筹安排，突出抓重点、补短板、强弱项，制定并推进实施产业发展、城市更新、土地整治、生态修复、基础设施、公共服务设施和防洪排涝工程等专项行动计划。

## 第 130 条 加强重点项目用地保障

加强全市空间资源统筹，推动空间资源向重点项目集聚。根据项目等级和建设时序实行差别化的用地保障方式，对于选址已明确、近期可开工建设的项目，优先保障建设用地需求，在下层次国土空间规划中落实建设用地布局；对于暂未明确选址和建设范围，但符合重点项目准入标准的其他项目，做好建设用地空间预留，同时纳入国土空间规划重点项目清单，以名录形式保障未来建设空间。项目选址应充分考虑项目大气污染物排放的影响，将涉及大气污染物排放的工业项目尽可能布局在最大风频的下风向。

## 第 131 条 完善重点项目审批和管理机制

推进“放管服”改革，以“多规合一”为基础，以服务项目精准落地为目标，统筹规划、建设、管理三大环节，提高详细规划编制实施管理效率，推动“多审合一”“多证合一”“多测合一”“多验合一”。优化现行建设项目用地（海）预审、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可等审批流程，形成统一审批流程、统一信息数据平台、统一审批管理体系、统一监管方式，提高审批效能和监管服务水平。完善重点项目推进机制，建立重



点项目多部门定期会商制度，协调解决重点项目落地建设涉及自然资源领域的问题，推动重点项目快速落地。探索重点项目提前介入制度，指导建设单位做好前期论证工作。

## 图 纸 目 录

- 1.市域国土空间总体格局规划图
- 2.市域国土空间控制线规划图
- 3.市域生态系统保护规划图
- 4.市域农业空间规划图
- 5.市域城镇体系规划图
- 6.市域历史文化保护规划图
- 7.市域综合交通规划图—干线道路网络
- 8.市辖区国土空间规划分区图
- 9.中心城区国土空间规划分区图

图件中界线不作为权属争议的依据，海域范围仅为规划工作范围，不作为海域行政管辖权范围确定的依据，规划海域范围待海域勘界完成后以勘界成果为准。

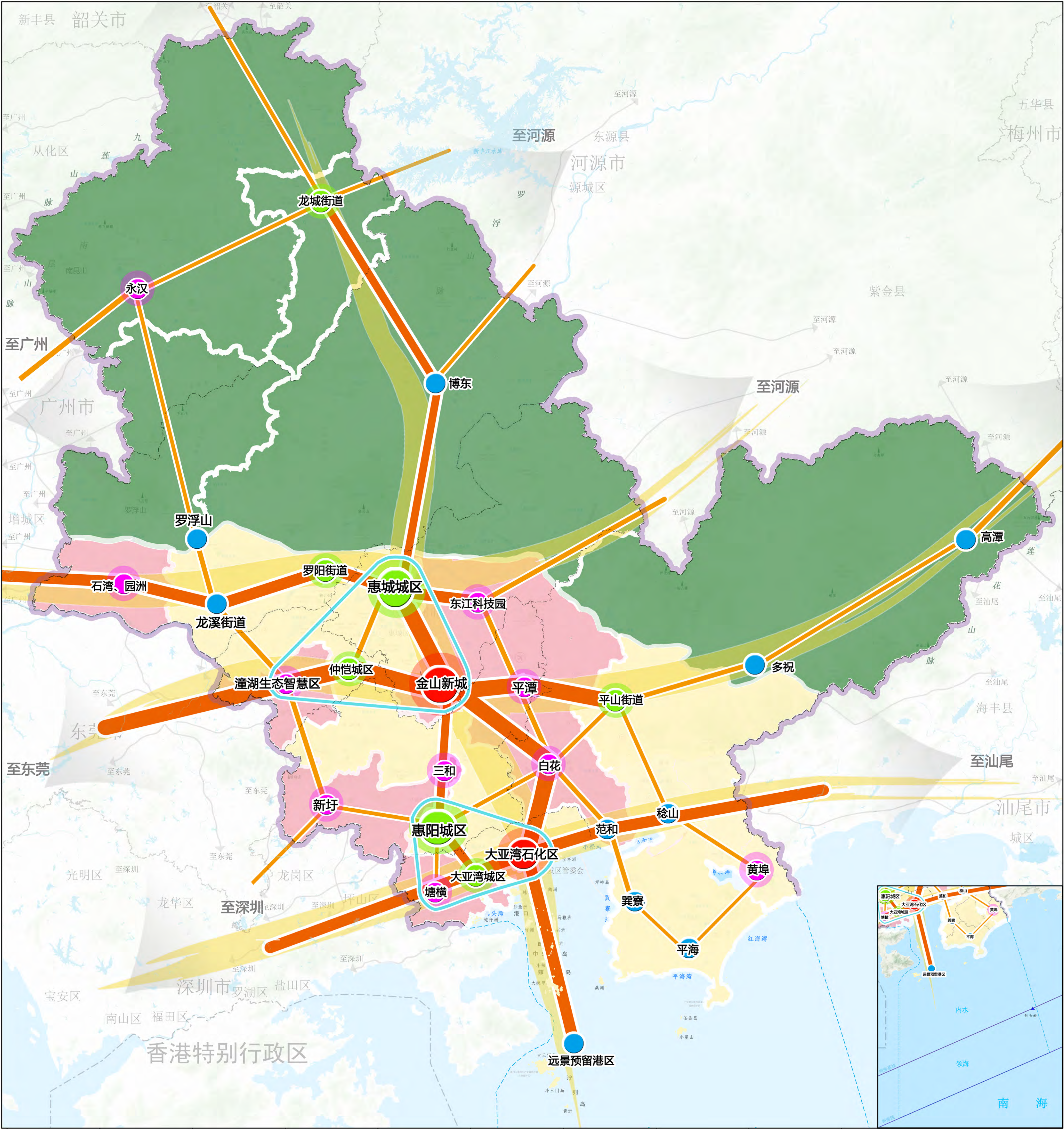
审图号：粤 LS( 2023 ) 001 号



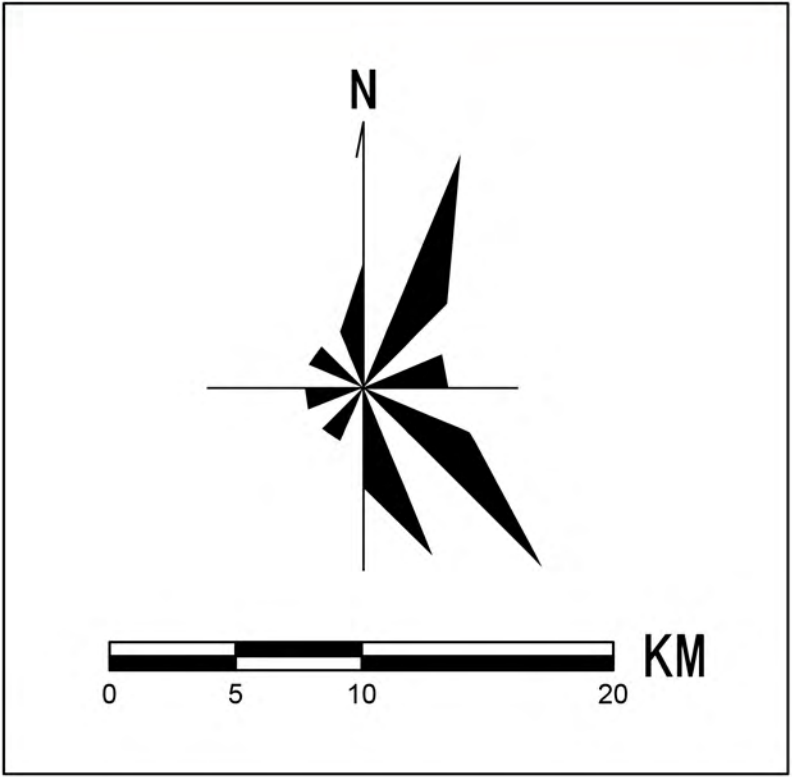


# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 市域国土空间总体格局规划图



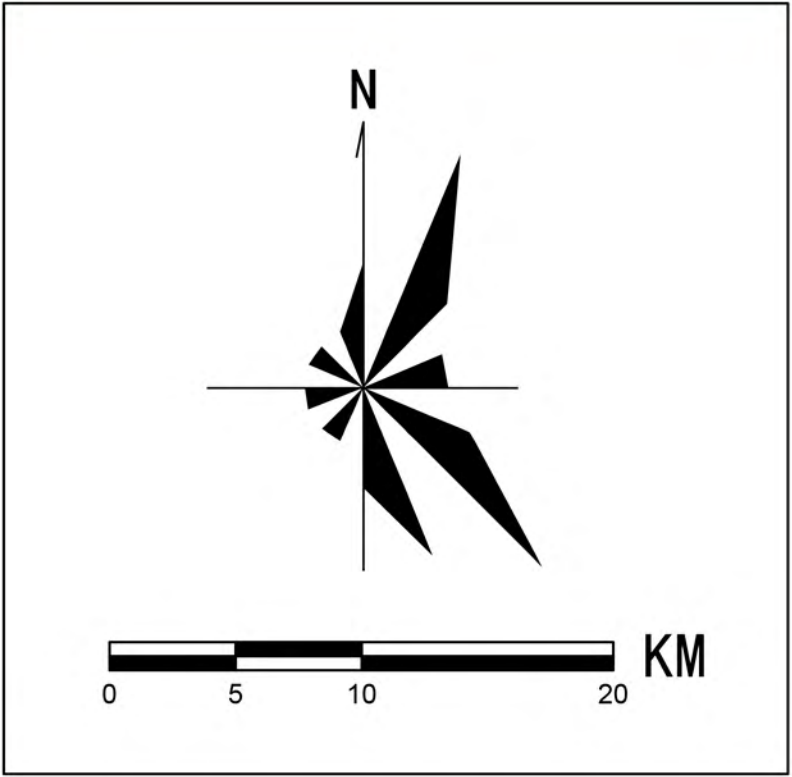
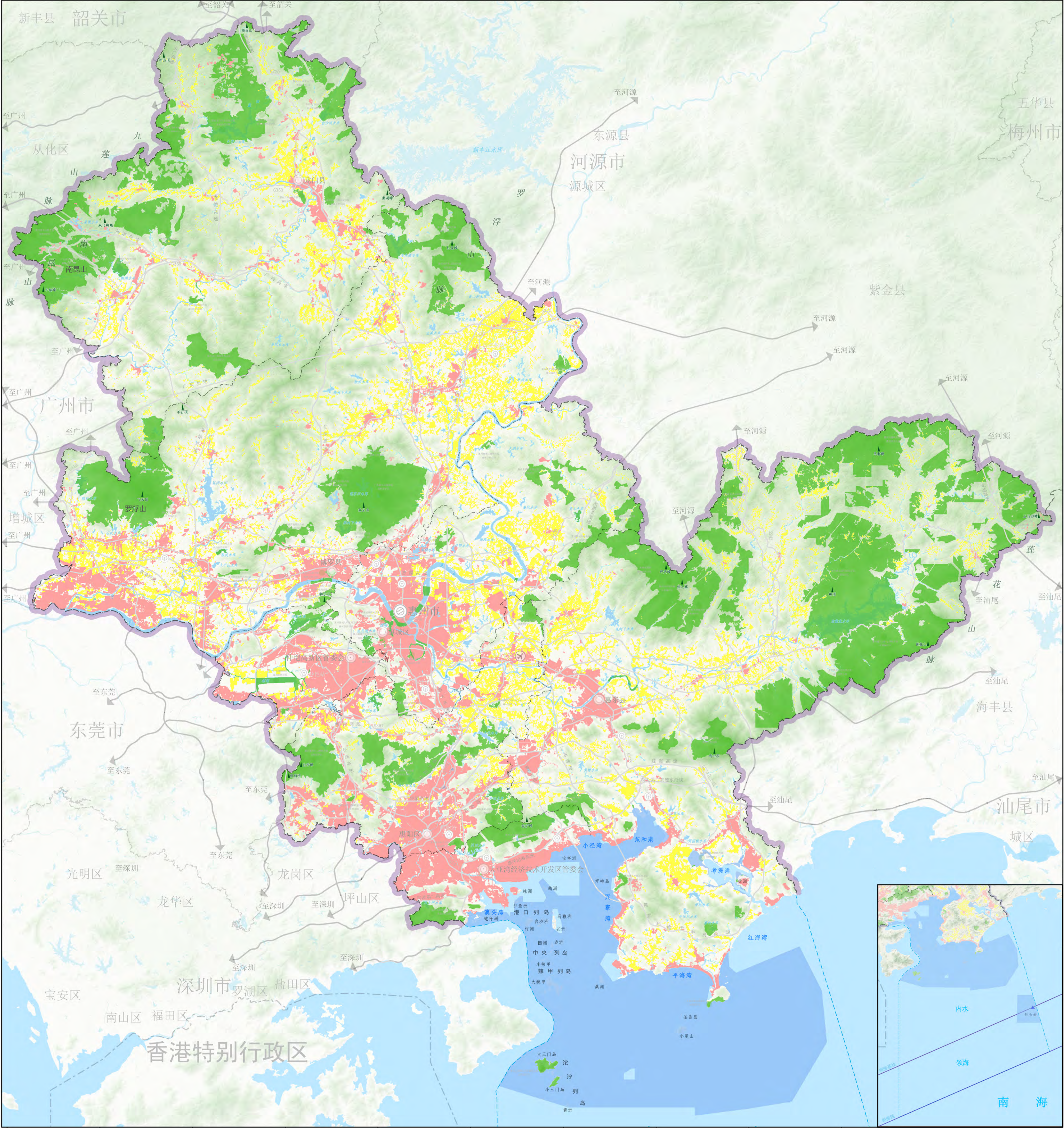
图例		生态发展区		特色功能节点		开发区范围线		山峰
		城市发展区 (存量片区)		发展轴线		海域范围线		
		城市发展区 (增量片区)		一体化发展区域		县级行政中心		
		重点产业平台		特别行政区界		管委会		
		重要产业节点		市界		机场		
		七大服务核心		县区界		铁路站点		





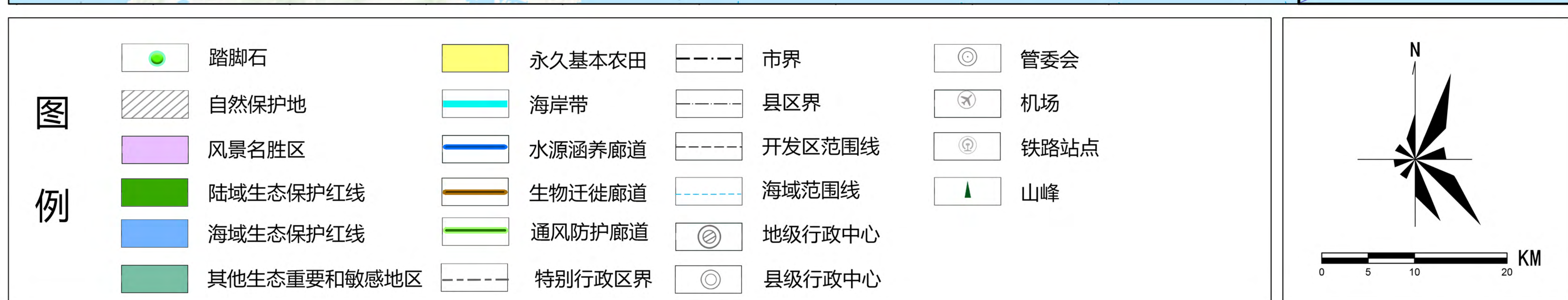
# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 市域国土空间控制线规划图





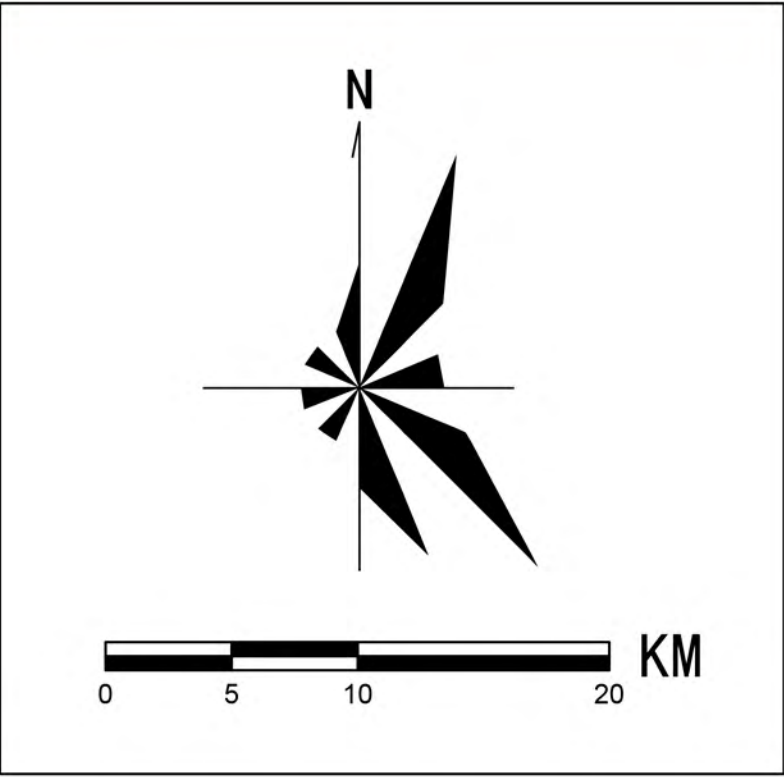
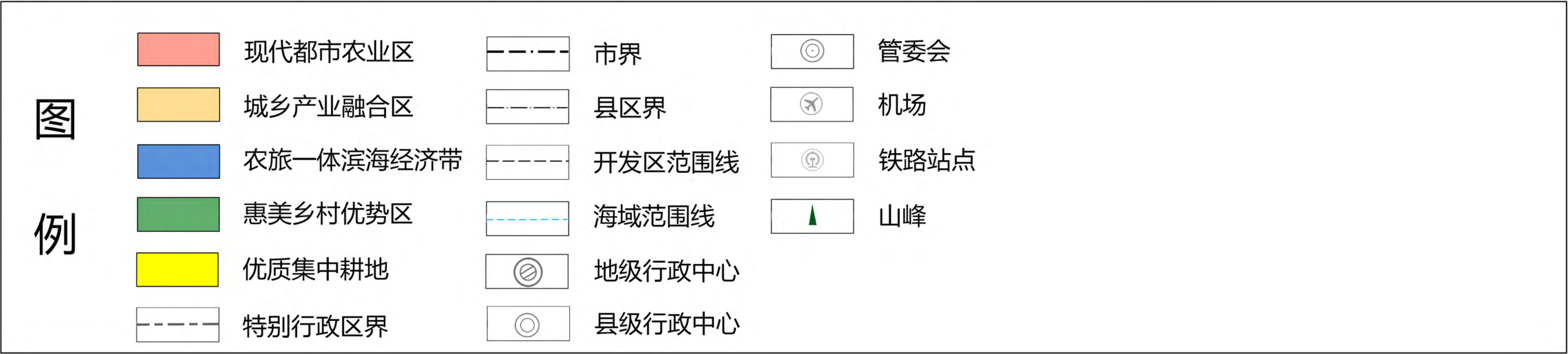
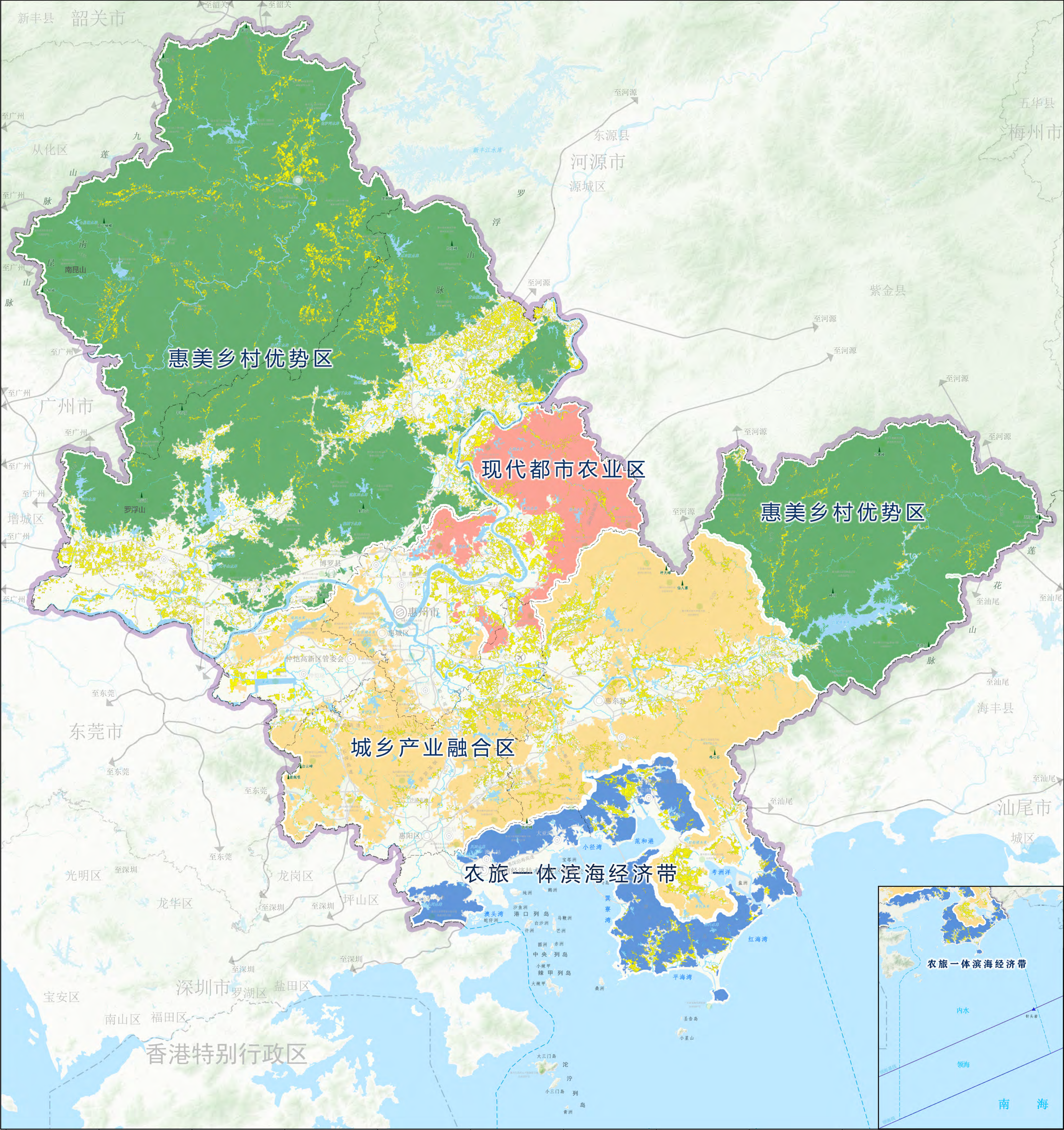
# 市域生态系统保护规划图





# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

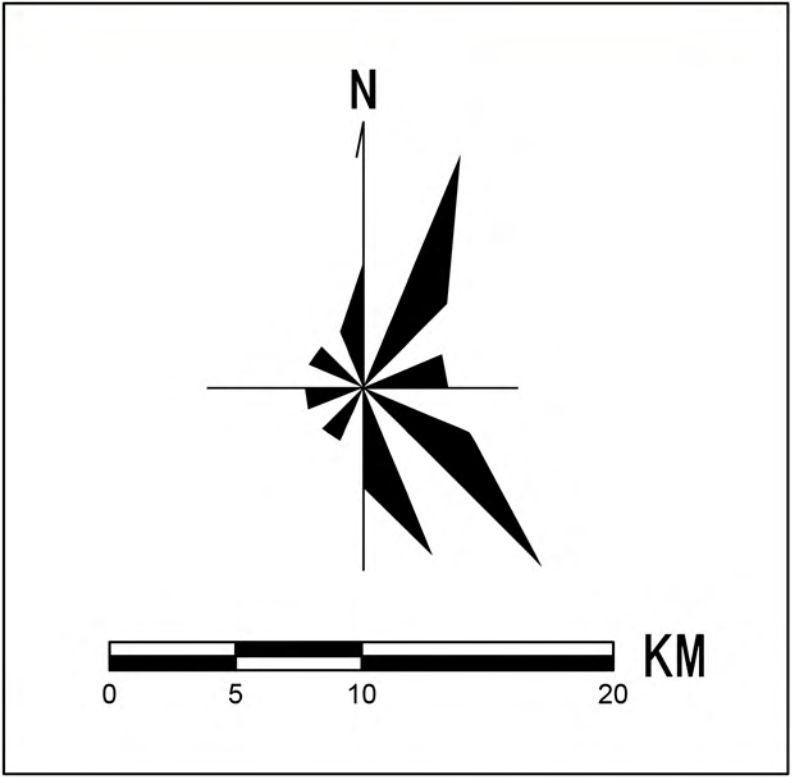
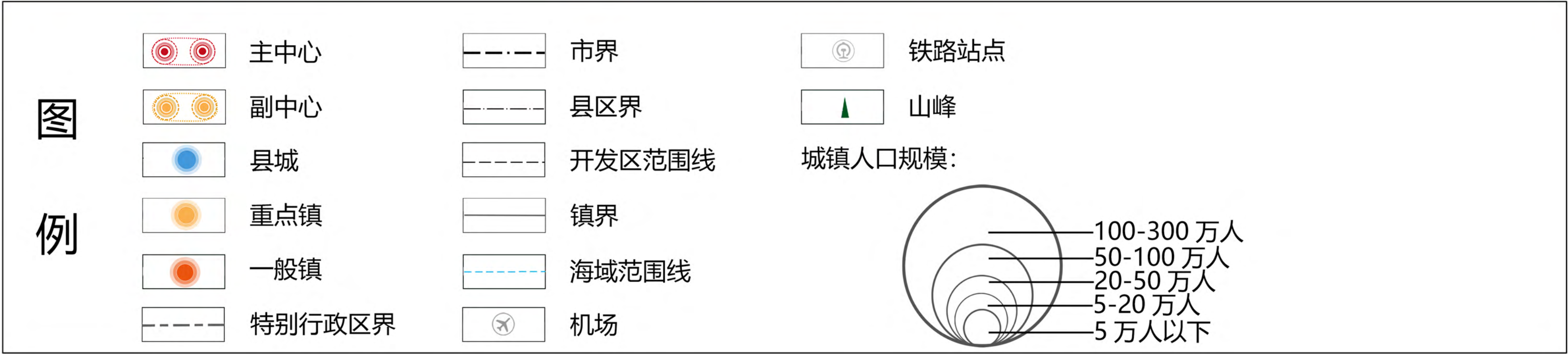
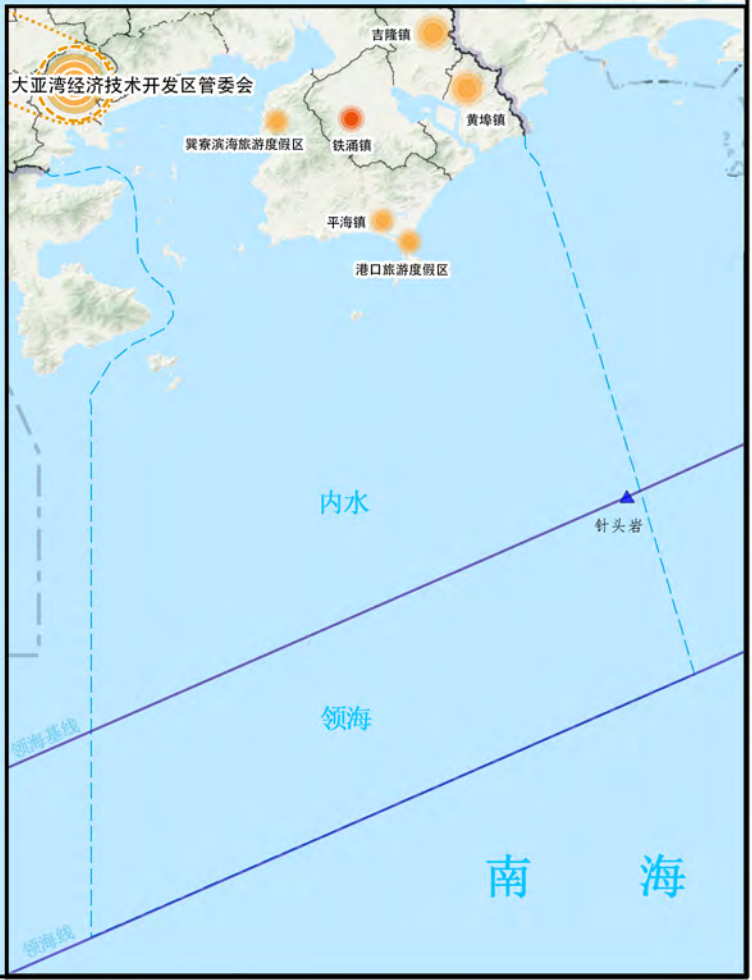
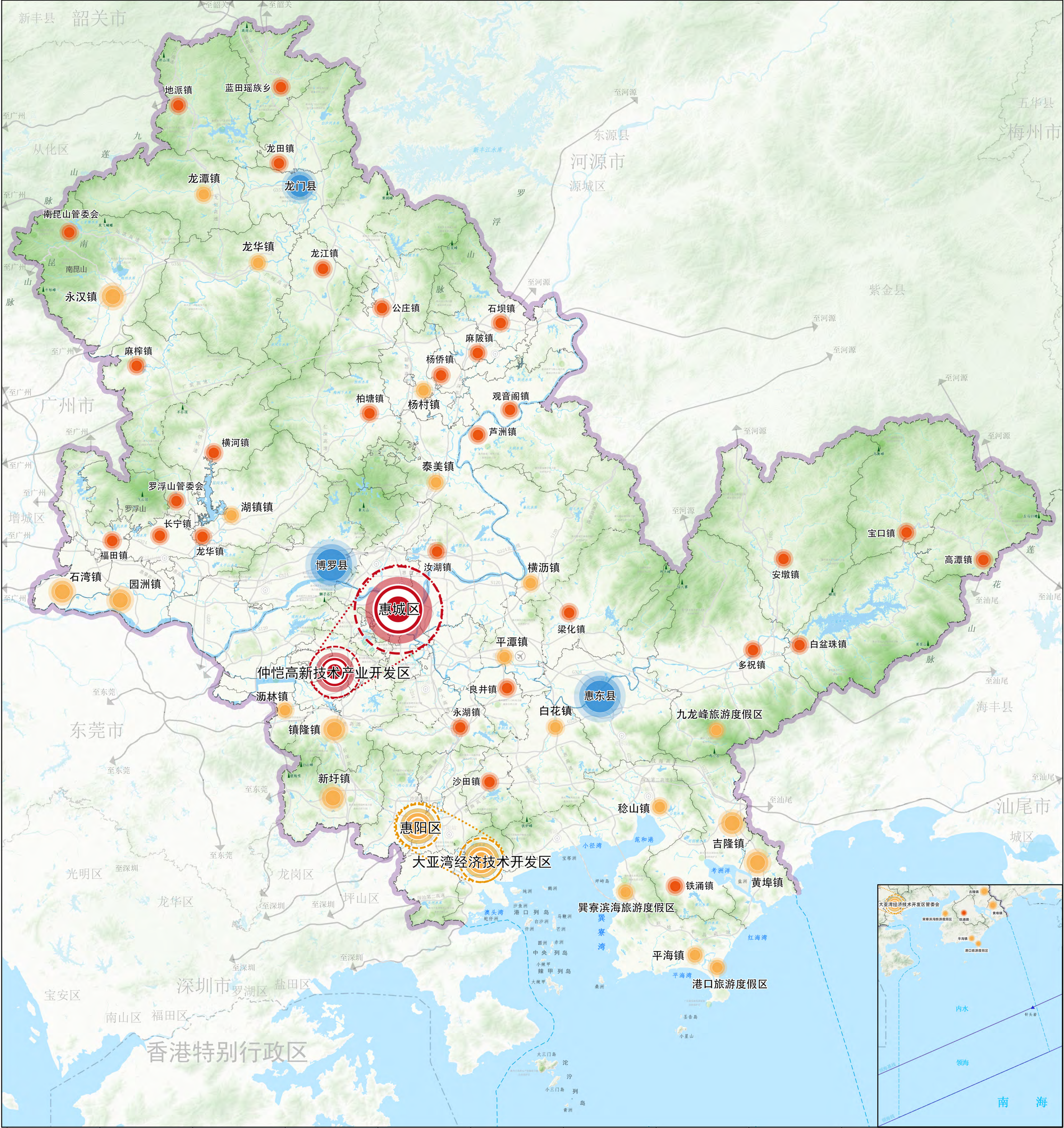
## 市域农业空间规划图





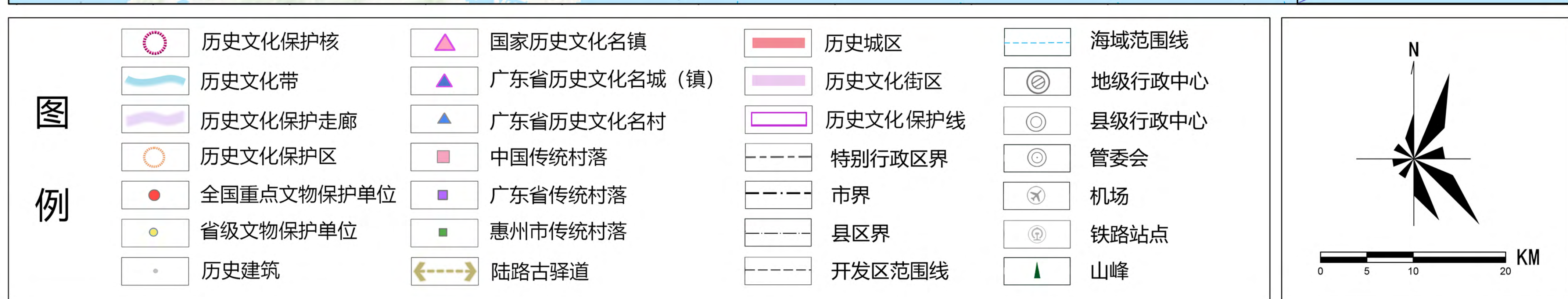
# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 市域城镇体系规划图





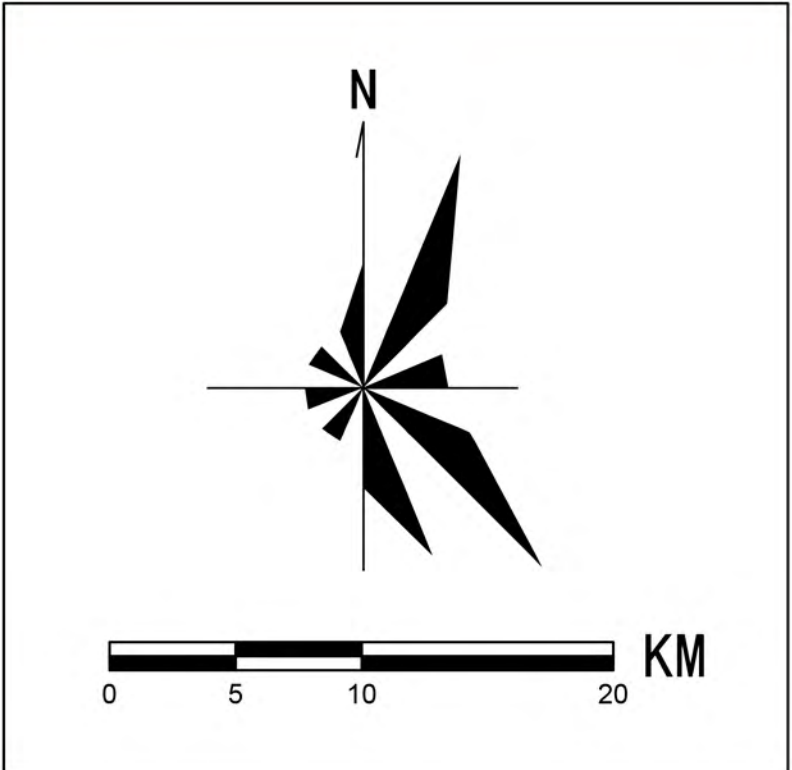
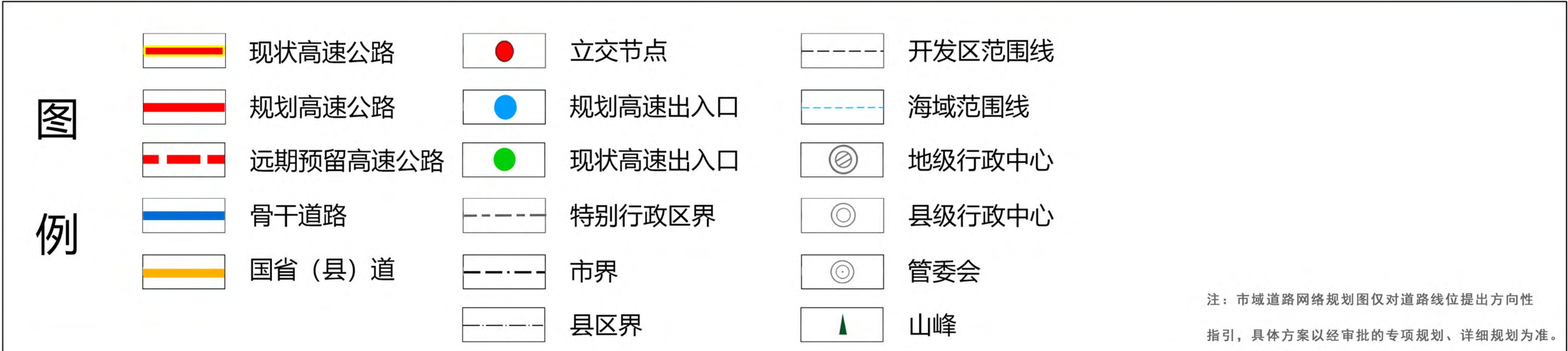
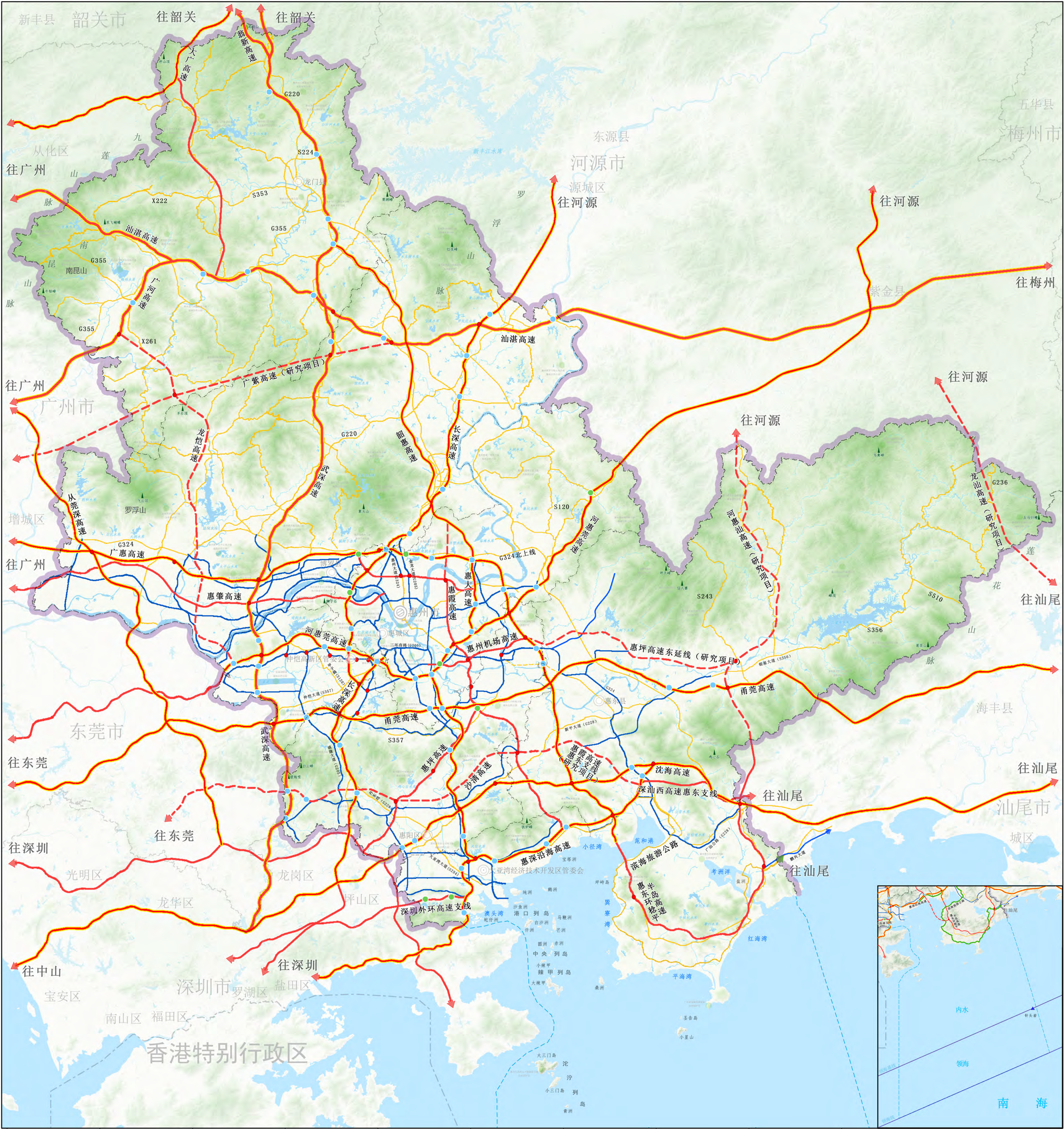
# 市域历史文化保护规划图





# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 市域综合交通规划图 – 干线道路网络

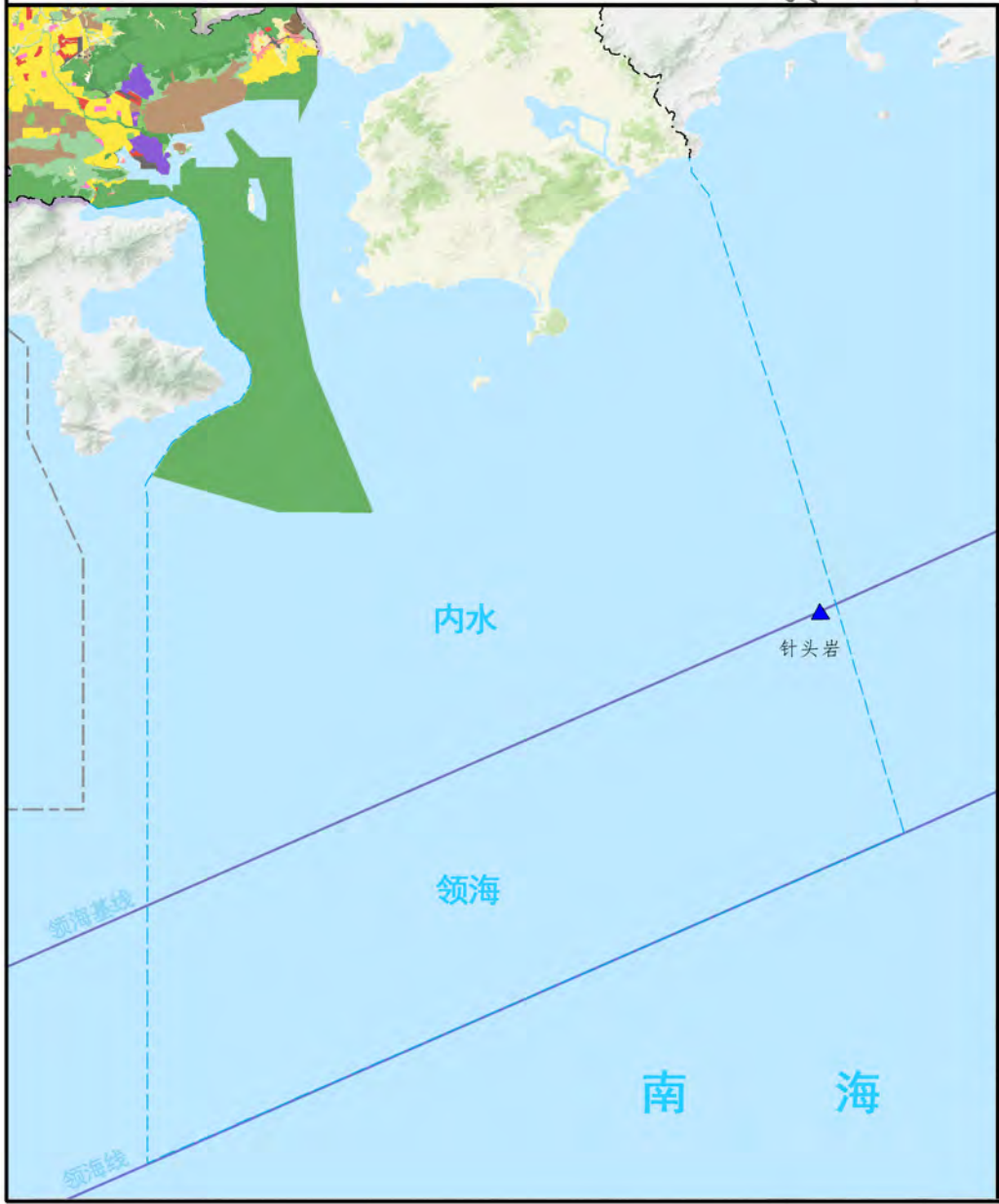
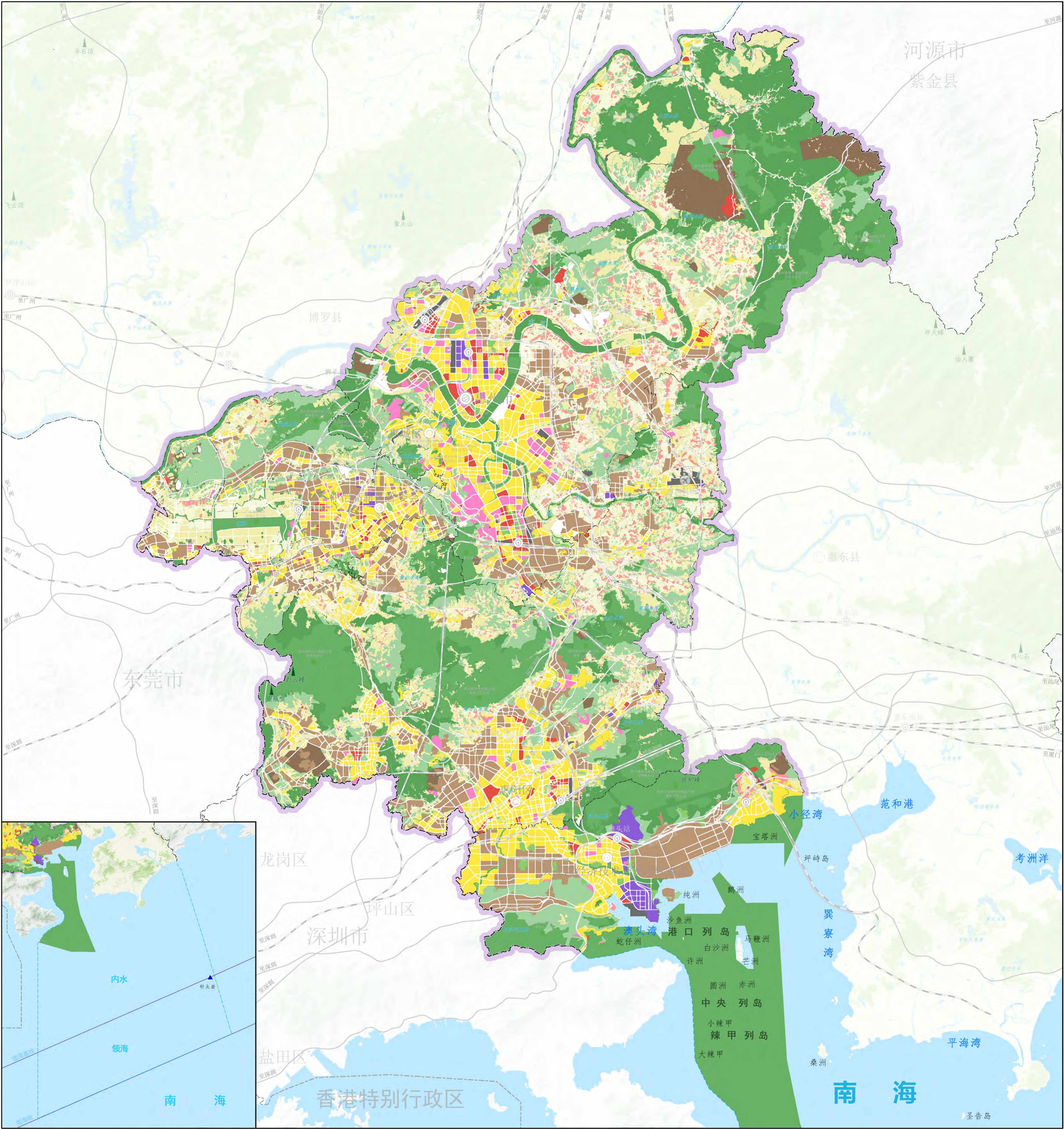


注：市域道路网络规划图仅对道路线位提出方向性指引，具体方案以经审批的专项规划、详细规划为准。



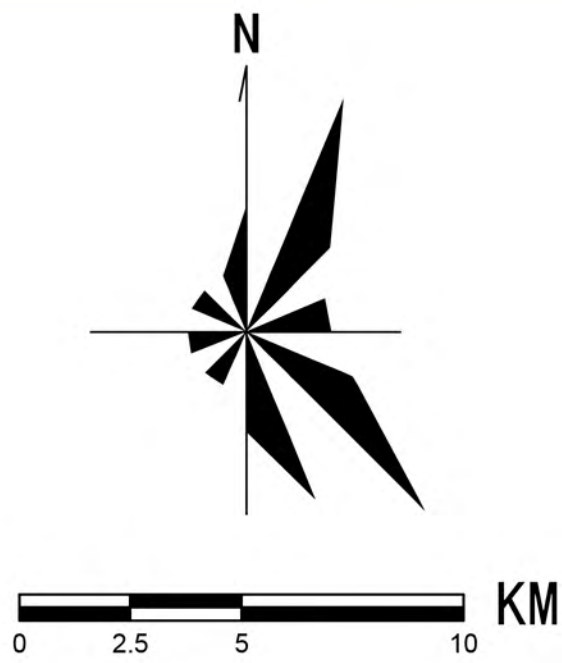
# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 市辖区国土空间规划分区图



图例

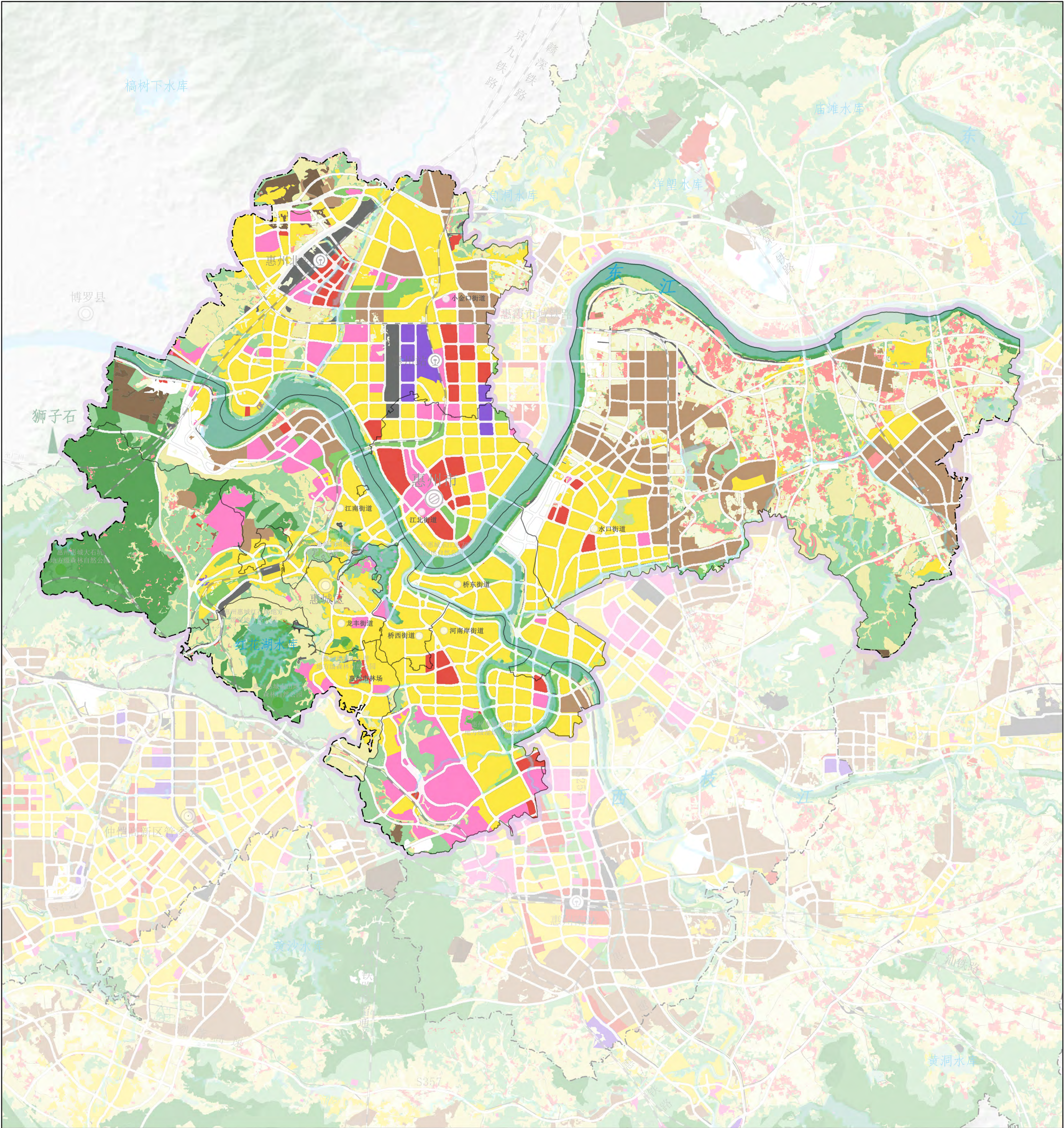
- |       |         |        |      |
|-------|---------|--------|------|
| 生态保护区 | 绿地休闲区   | 特别行政区界 | 机场   |
| 生态控制区 | 交通枢纽区   | 市界     | 铁路枢纽 |
| 农田保护区 | 战略预留区   | 县区界    | 山体   |
| 居住生活区 | 特别用途区   | 开发区范围线 |      |
| 综合服务區 | 村庄建设区   | 海域范围线  |      |
| 商业服务区 | 一般农业区   | 地级行政中心 |      |
| 工业发展区 | 林业发展区   | 县级行政中心 |      |
| 物流仓储区 | 矿产能源发展区 | 管委会    |      |





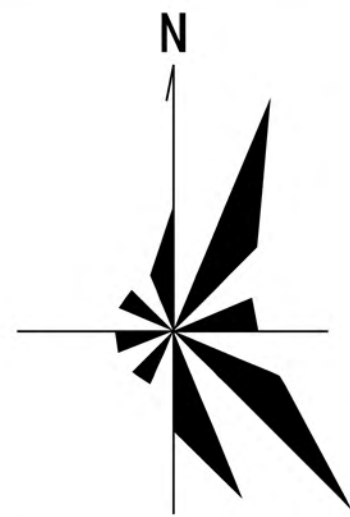
# 惠州市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

## 中心城区国土空间规划分区图



图例

- |       |         |        |    |
|-------|---------|--------|----|
| 生态保护区 | 绿地休闲区   | 县区界    | 山峰 |
| 生态控制区 | 交通枢纽区   | 开发区范围线 |    |
| 农田保护区 | 战略预留区   | 镇界     |    |
| 居住生活区 | 特别用途区   | 地级行政中心 |    |
| 综合服务区 | 村庄建设区   | 县级行政中心 |    |
| 商业服务区 | 一般农业区   | 管委会    |    |
| 工业发展区 | 林业发展区   | 镇级行政中心 |    |
| 物流仓储区 | 矿产能源发展区 | 铁路枢纽   |    |



0 1 2 4 KM